

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS**  
**DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**DESAFÍOS DESDE EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL: EL CASO  
DE LA UNIDAD DE CURRÍCULUM Y EVALUACIÓN DEL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN CHILE  
(2005 - 2018)**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS

**FRANCISCO ALEJANDRO RIVEROS RAMÍREZ**

PROFESOR GUIA:  
MARÍA PÍA MARTÍN MÜCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISION:  
JULIO HASBÚN MANCILLA  
MARÍA FERNANDA MELIS JACOB

SANTIAGO DE CHILE  
2022

## **RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL**

**Grado de:** Magister en Gestión y Políticas Públicas

**Por:** Francisco Alejandro Riveros Ramírez

**Fecha:** 2022

**Profesor Guía:** María Pía Martin Münchmeyer

La Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) es una repartición institucional del Ministerio de Educación que tiene por misión principal contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación a través del diseño y desarrollo de políticas curriculares (UCE, 2006). Desde su origen, la UCE es carente de reconocimiento jurídico, siendo identificada su existencia cada año en la ley de presupuesto de la nación, a diferencia de las demás reparticiones del Ministerio de Educación. Así, la UCE ha dado cuenta de una estabilidad institucional un tanto incipiente, siendo vulnerable, en su estructura tanto organizacional como institucional en el tiempo, quedando al arbitrio de la autoridad de un determinado gobierno. Esto se evidencia en las sucesivas transformaciones, organizacionales e institucionales, que se han suscitado de la misma en el tiempo, y que, por consiguiente, promueven incertidumbre, condición contraria al objeto de las instituciones, cuyo foco es estabilizar expectativas y reducir incertidumbres (Schedler, 2016, p.40).

El presente estudio de caso aborda el análisis institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), mediante el método de estudio de caso considerando un enfoque cualitativo e interpretativo, con el propósito de identificar su nivel o grado de desarrollo y fortalecimiento institucional, estableciendo los elementos clave que la caracterizan. Se utiliza para ello el enfoque neoinstitucionalista histórico, basados en las aportaciones de Weber, Thelen, Hall y Taylor, Powell y Dimaggio, John Searle, entre otros, que permiten establecer la trayectoria en un período largo de tiempo (2005-2018) y los factores explicativos de cambio institucional, centrándose en el enfoque distribucional del cambio gradual (Gómez, 2015). Desde un punto de vista crítico, la comprensión de los cambios institucionales nos permite determinar si nuestras instituciones existentes persiguen (alcanzan) aquellas metas por las cuales se las suele justificar (Knight, 1992 en Gómez, 2015). Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores claves seleccionados mediante criterios de experiencia laboral, condición contractual, tiempo en la UCE y responsabilidades asumidas. Los resultados muestran que la UCE es una institución del Ministerio de Educación; sin embargo, evidencia fallos institucionales que deben ser ajustados para su estabilidad y fortalecimiento institucional. Esto ha provocado una tendencia a políticas curriculares de gobierno en lugar de Estado, lo que sin duda afecta tanto a la calidad de las mismas como al progreso del aprendizaje de las y los estudiantes del sistema escolar

## **Agradecimientos**

En este trabajo, que representa un camino desarrollado, deseo agradecer muy desde dentro a mis padres; si bien mi padre hace años no está, siempre estaré agradecido por lo que me entregó en mi formación. Hasta hoy y siempre, agradezco de corazón a mi madre, por su comprensión, por su apoyo infinito e incondicional que me permitió seguir soñando en mi formación profesional permanente. En mi verdad, nunca será suficiente lo que los hijos puedan hacer por sus padres y en estas líneas mi eterno agradecimiento a ellos por quien soy hoy en día.

Agradezco a mis buenos compañeros del programa de posgrado, de este Magíster, con los que conviví y compartimos caminos de formación y así construimos amistades valiosas y notables que, hasta hoy, más lejos o cerca, seguimos con el mismo cario y dedicación por cada uno de nosotros. Mi agradecimiento especial a Carlitos Verdejo, José Manuel Jaramillo, Carlitos Erazo, David o Deivid Opazo, Jaime Rodríguez, Cristian Valdés, Angie Aracena y tantos otros con los que nos fuimos construyendo en el mundo de las políticas públicas. Mi agradecimiento y un abrazo grande cada uno de ellos.

Sin duda y desde mi adentro agradezco a los profesores del programa que dejaron en mí marcas de buena enseñanza y aprendizaje para la vida. Al Maestro José "pepe" Zalaquet, a Pablo González, a Sarita Arancibia, a Eduardo Contreras, a Gabriela Rubilar, entre otros, les agradezco de corazón la paciencia, la dedicación y compromiso por formarnos para crecer, y de lo que creo lograron con creces. Mención especial a la profe María Pía Martin, por creer en mi y en su apoyo, a veces duro pero comprensiva; a ella que me empujó a terminar este pendiente y hacerlo con la mayor excelencia posible, simplemente gracias, de corazón gracias.

Agradezco las herramientas entregadas, las que ya he utilizado en virtud del servicio público por vocación y por la intención de hacer de nuestro país un espacio mejor para la sociedad y su desarrollo.

Gracias

Francisco.

## **Tabla de contenido**

<b>1</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Antecedentes.....</b>	<b>4</b>
2.1.	<b>Desarrollo curricular y orígenes de la Unidad de Currículum y Evaluación .....</b>	<b>4</b>
2.2.	<b>Diseño y desarrollo curricular.....</b>	<b>9</b>
2.3.	<b>Textos Escolares: Evaluación y selección de textos de estudio y recursos de aprendizaje.....</b>	<b>14</b>
2.4.	<b>Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas Escolares CRA) 23</b>	
2.5.	<b>Estándares de Aprendizaje, Indicativos de Desempeño y Otros Indicadores de la Calidad.....</b>	<b>28</b>
2.6.	<b>Planificación y Gestión .....</b>	<b>33</b>
<b>3</b>	<b>Análisis Neoinstitucional de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación. ....</b>	<b>35</b>
	<b>Institución y Organización.....</b>	<b>41</b>
	<b>Institucionalización .....</b>	<b>43</b>
3.1.	<b>Corrientes del Neoinstitucionalismo .....</b>	<b>46</b>
3.2.	<b>Cambio Institucional .....</b>	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>Metodología .....</b>	<b>72</b>
4.1.	<b>Planteamiento del problema y pregunta de Investigación ....</b>	<b>72</b>
4.2.	<b>Objetivos.....</b>	<b>74</b>
4.3.	<b>Diseño metodológico .....</b>	<b>74</b>
4.4.	<b>Operacionalización del objeto del estudio .....</b>	<b>77</b>
<b>5</b>	<b>Resultados .....</b>	<b>86</b>
<b>6</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>111</b>
<b>7</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>120</b>
<b>Anexos .....</b>		<b>125</b>
<b>Anexo A .....</b>		<b>125</b>
<b>Anexo B .....</b>		<b>127</b>
<b>Anexo C .....</b>		<b>130</b>
<b>Anexo D.....</b>		<b>133</b>
<b>Anexo E .....</b>		<b>134</b>
<b>Anexo F .....</b>		<b>136</b>

<b>Anexo G .....</b>	<b>137</b>
<b>Anexo H .....</b>	<b>139</b>
<b>Anexo I .....</b>	<b>140</b>
<b>Anexo J .....</b>	<b>141</b>
<b>Anexo K .....</b>	<b>142</b>
<b>Anexo L .....</b>	<b>149</b>

## **Índice de Tablas**

<b>TABLA 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES: INSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN .....</b>	<b>43</b>
<b>TABLA 2. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LOS ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS .....</b>	<b>57</b>
<b>TABLA 3. MUESTRA APLICADA A ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS .....</b>	<b>75</b>
<b>TABLA 4. OPERACIONALIZACIÓN DE OBJETIVOS.....</b>	<b>78</b>

## Índice de ilustraciones

<b>FIGURA 1. SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD. NUEVA INSTITUCIONALIDAD. ....</b>	<b>7</b>
<b>FIGURA 2. DISEÑO Y DESARROLLO CURRICULAR PARA EL SISTEMA ESCOLAR CHILENO DE RESPONSABILIDAD DE LA UCE DESDE 1998. ....</b>	<b>9</b>
<b>FIGURA 3. EVOLUCIÓN DEL CURRÍCULUM NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN PARVULARIA, EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN MEDIA.....</b>	<b>14</b>
<b>FIGURA 4. DOCUMENTO "POLÍTICA DE TEXTOS ESCOLARES". ....</b>	<b>16</b>
<b>FIGURA 5. PRINCIPALES LÍNEAS DE LA POLÍTICA DE TEXTOS ESCOLARES.....</b>	<b>17</b>
<b>FIGURA 6. ELEMENTOS CONSTITUYENTES DE LAS BASES DE LICITACIÓN PÚBLICA DE TEXTOS ESCOLARES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN ENTRE 2015 A 2018. ....</b>	<b>19</b>
<b>FIGURA 7. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES MINISTERIALES QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN Y COLOCACIÓN DE TEXTOS ESCOLARES.....</b>	<b>20</b>
<b>FIGURA 8. DIAGRAMA DE FLUJO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES EXTERNAS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN QUE INTERACTÚAN EN EL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA PARA LA ADQUISICIÓN DE TEXTOS ESCOLARES. ..</b>	<b>21</b>
<b>FIGURA 9. DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA DE TEXTOS ESCOLARES.....</b>	<b>22</b>
<b>FIGURA 10. DIMENSIONES DE LA POLÍTICA DE TEXTOS ESCOLARES, FOCOS Y ACCIONES DESARROLLADAS POR CADA UNA. ....</b>	<b>23</b>
<b>FIGURA 11. SEGMENTACIÓN DE USUARIOS PARA ESTABLECER LA PROPUESTA DE VALOR DE LAS BIBLIOTECAS CRA.....</b>	<b>25</b>
<b>FIGURA 12. CATEGORIZACIÓN DE ESTÁNDARES, FOCOS, ÁREAS E INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN Y MEDICIÓN.....</b>	<b>31</b>
<b>FIGURA 13. RELACIÓN DE LAS DEFINICIONES Y REFERENTES CURRICULARES DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO CON FOCO CENTRAL EN EL APRENDIZAJE. ....</b>	<b>33</b>
<b>FIGURA 14. FORMACIÓN DE ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES. ....</b>	<b>38</b>
<b>FIGURA 15. PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIÓN.....</b>	<b>46</b>

## 1 Introducción

La Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), es una estructura institucional del Ministerio de Educación, cuyo origen en 1997 se asentó sobre la contingencia de la reforma curricular de los noventa. Su diseño institucional se basó en su objetivo principal de aquel entonces, referido a elaborar y desarrollar el currículum, entregar recursos educativos y medios informáticos que permitan mejorar los aprendizajes y evaluar sus resultados (UCE, 2004, p.2). De esta manera, la UCE formó parte de la estructura del Ministerio de Educación como una unidad institucional pequeña, técnica y altamente especializada sobre el diseño y desarrollo curricular. Con el tiempo, la UCE mantuvo su dependencia de rumbo (*path dependence*), fortaleciendo su rutina y accionar (Krasner, 1984 en Peters, 2003, p.99), lo que permitió delinear una institución considerada "equivalente" a una división ministerial.

Desde su origen, la UCE es carente de reconocimiento jurídico, siendo identificada su existencia cada año en la ley de presupuesto de la nación, a diferencia de las demás reparticiones del Ministerio de Educación que si poseen tal en las disposiciones normativas del Ministerio de Educación, en lo referente a su organización básica (Ley 18.956, 2018). Solo en el 2018, se emitió la Resolución Extenta Nº 06 que intenta soslayar dicha carencia, luego de más de veinte años de existencia.

La UCE no obstante, es una organización formal que ha venido construyendo su institucionalidad en función de la misión o propósito por el cual fue concebida, es decir, "identificar y traducir en términos de un currículum, los requerimientos de la sociedad a la educación escolar. Por tanto, el centro de su quehacer es curricular". (UCE, 2006, p.3)

Desde su origen, la Unidad de Currículum y Evaluación ha dado cuenta de una estabilidad institucional un tanto incipiente, siendo vulnerable, en su estructura tanto organizacional como institucional en el tiempo, quedando al arbitrio de la autoridad de un determinado gobierno. Esto se evidencia en las sucesivas transformaciones, organizacionales e institucionales, que se han suscitado de la misma en el tiempo, en particular en el periodo de estudio, y que, por consiguiente, promueven incertidumbre, condición contraria al objeto de las instituciones, cuyo foco es estabilizar expectativas y reducir incertidumbres (Schedler, 2016, p.40).

Si el neoinstitucionalismo se enfoca fundamentalmente en la incidencia que tienen las instituciones sobre los resultados sociales y políticos (Hall y Taylor, 1996 en Pérez y Valencia, 2004, p.60), en el transcurso del tiempo, la UCE, da cuenta de esta incidencia con resultados variables en su continuidad. Así, esta ha desarrollado la función estatus que le ha sido asignada, generando políticas educativas en el ámbito del currículum y los recursos educativos para

el sistema escolar en el transcurso del tiempo; sin embargo, muchas de estas no han tenido continuidad más allá de la administración de gobierno que le da origen, como también es necesaria la posterior revisión crítica de la calidad de dichas políticas públicas, su implementación e impacto en el sistema educativo chileno, dada su trascendencia y el impacto en el sistema escolar del país.

En este contexto, sobre la caracterización y estabilidad institucional de la UCE, es posible el planteamiento de la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuan relevante es la estabilidad institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación para el diseño y desarrollo de políticas públicas educativas en materias curriculares y de evaluación en el sistema educacional chileno?

Para dar respuesta a la pregunta formulada anteriormente, el presente estudio de caso, se ha planteado como objetivo general el analizar la estructura, función y evolución institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación para extraer aprendizajes para su rediseño. Utilizando para ello en análisis teórico del neoinstitucionalismo histórico en políticas públicas, que permite un análisis en períodos amplios de tiempo, con foco en la organización institucional.

La metodología aplicada se basó en el método de estudio de caso (EDC) desde un enfoque cualitativo e interpretativo, analizando en profundidad esta unidad de análisis, a partir de la significación, interpretación y reflexión de diversos actores, participantes directos en sus funciones profesionales y experiencias asociadas con ella, que conformaron los criterios de selección de los mismos, aproximándose entonces o minimizando la distancia o separación objetiva con el investigador (Guba y Lincoln, 1985).

La técnica de investigación utilizada para recoger información de los actores considerados, mediante criterios de selección previa como, profesión, antigüedad o años de experiencia en la UCE, condición laboral y rol o funciones desempeñadas refirió a la aplicación de entrevista semi-estructurada sobre dimensiones clave referidas a la UCE como unidad de análisis, en cuanto a su desarrollo y evolución institucional desde sus perspectivas; esto, dado el rol específico que cada actor a desarrollado en la unidad.

De esta forma el presente estudio de caso consta de tres partes o secciones respectivamente. La primera referida a la exposición y descripción de antecedentes que ilustran y caracterizan a la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), considerando su definición y propósito dentro de la política pública en educación, como así mismo su composición en los respectivos programas o componentes y los referidos instrumentos que generan cada uno, en el marco de la política de desarrollo curricular basada en la Ley General de

Educación N° 20.370 del 2019, esto es, el currículum nacional, programas de estudio, estándares de aprendizaje, indicativos de desempeño, indicadores de calidad, textos escolares y centro de recursos para el aprendizaje. También se describen las transformaciones organizacionales e institucionales que la UCE a desarrollado en el tiempo y que coinciden con los cambios de gobierno.

La segunda sección muestra un marco conceptual detallado del neoinstitucionalismo o nuevo institucionalismo. En este es posible identificar, a su vez, tres partes o subsecciones: la primera analiza los orígenes globales del concepto de institución, a partir de tres componentes: 1. Intencionalidad colectiva; 2. Asignación de función y 3. Funciones de status, para luego establecer una definición global de institución, y así, evidenciar la distinción de esta con el de organización; desarrollando posteriormente el origen del institucionalismo o "viejo" institucionalismo. La segunda subsección se adentra en el origen del nuevo institucionalismo, a partir del estudio de las instituciones, con diferentes enfoques hacia las últimas dos décadas del siglo XX, de las cuales se profundizaron en tres de estos, caracterizándolos y puntualizando sus focos y particularidades que los diferencian de los demás enfoques, esto es: 1. El institucionalismo de elección racional o económico; 2. El institucionalismo sociológico y 3. El institucionalismo histórico. Finalmente, la tercera subsección aborda el proceso de cambio institucional; analizando algunos modelos que pretenden explicar los arreglos institucionales y transformaciones que en estas suceden, desde las perspectivas de los tres enfoques neoinstitucionalistas tratados; destacando la estabilidad y dinamismo de las instituciones, como así mismo de las condiciones requeridas para que el cambio suceda y los agentes y tipos de actores que intervienen en ella.

La cuarta sección del presente estudio de caso, describe la metodología utilizada, exponiendo el planteamiento del problema y pregunta de investigación, para posteriormente presentar los objetivos de este estudio y su diseño metodológico, el que describe la técnica e instrumento de recogida de información y criterios de aplicación adoptados. En esta sección, se optó por centrar la técnica y aplicación de instrumento de recogida de información sobre la base del institucionalismo histórico, dado que este enfoque es el que describe con mayor acercamiento, el desarrollo y evolución institucional de la UCE. De igual manera, dentro de este mismo enfoque, se utiliza el enfoque distributivo de cambio gradual para obtener información relativa a elementos, factores y/o hechos que eventualmente permiten un cambio institucional o rediseño.

La cuarta y última sección de este estudio, da cuenta de los resultados obtenidos producto del diseño metodológico aplicado, alineado con el marco conceptual descrito

## **2 Antecedentes.**

### **2.1. Desarrollo curricular y orígenes de la Unidad de Currículum y Evaluación**

A partir de la transición a la democracia, en los años 90, la reforma de la educación será prioridad, teniendo un aspecto relevante y crítico el proceso de reforma curricular, es decir la generación de un currículum que responda a los requerimientos del mundo contemporáneo y que, a su vez, promueva la alfabetización de los estudiantes en todos los dominios de aprendizaje<sup>1</sup>(Cox en Azúa y Nervi, 1999, pp.33-47; Gysling en Cox, 2003, pp. 223 - 231).

Para ello existían limitaciones como la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE, 1990), que apuntó, entre otros aspectos a la reafirmación de las transformaciones realizadas, tanto en los componentes de financiamiento como organizacionales y establecer, en la misma línea, una nueva organización y diseño curricular para la educación parvularia, básica y media. El nuevo gobierno comenzaba así a desarrollar políticas públicas en educación, donde el mismo Estado no solo se dedicaría a velar por las condiciones mínimas de funcionamiento, sino de definir y conducir políticas de desarrollo del sector con un rol subsidiario y promotor. (Cox, 2003, p.19)

Este currículum nacional demandado, sobre la base de una nueva estructura, se centró inicialmente en su construcción a partir de equipos multidisciplinarios diferentes sin una mayor coordinación u organización institucional que la de responder al requerimiento establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, N° 18962 de 1990 (LOCE), artículo 18 indica: "Corresponderá al Presidente de la República, por decreto supremo, (...), establecer los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de las enseñanzas básica y media, como asimismo de los contenidos mínimos obligatorios que facilitarán el logro de los objetivos formulados, los que deberán publicarse íntegramente en el Diario Oficial" (p 6).

Chile, no había experimentado antes en su historia político - educativa una lógica de construcción curricular específica, asentada sobre una ley constitucional que mandataba el diseño, implementación y evaluación de expectativas de aprendizaje específicas para cada área de conocimiento, promoviendo el desarrollo integral de habilidades, conocimientos y actitudes para cada uno de los años de escolaridad de la educación básica y media del sistema escolar.

---

<sup>1</sup> Se refiere a las disciplinas del conocimiento básicas en las que se generan los aprendizajes en la educación formal. Durante los noventa y primera década de los dos mil, se definían como "sectores prioritarios del currículum", entre otros, a saber cinco asignaturas clave: 1. Lenguaje y comunicación; 2. Matemáticas; 3 Inglés; 4 Ciencias naturales y 5. Historia, geografía y ciencias sociales.

Sobre la construcción de este currículum nacional, denominado posteriormente “marco curricular” (Cox en Azúa y Nervi, 1999, p.32) e instrumentos asociados propuestos por el Ministerio de Educación (planes y programas de estudio), demandó la necesidad de crear y organizar una unidad que respondiera técnicamente a los requerimientos planteados por la LOCE y demás políticas educativas centradas en el aprendizaje de los estudiantes por parte del Ministerio de Educación. Si bien desde 1996 ya existían equipos de profesionales que avanzaban en el intento de desarrollar las definiciones curriculares del sistema escolar, convocados por el programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE – media)<sup>2</sup> y otros a partir de equipos preexistentes de SIMCE<sup>3</sup>, fue cada vez más necesario establecer un proceso articulador y que además asentara disposiciones organizacionales e institucionales para su avance y desarrollo formal. Esta estructura se definió y denominó Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del Ministerio de Educación. (UCE, 2006, p.66)

La UCE se constituye en 1997 luego de la decisión del ministro de aquel entonces, José Pablo Arellano<sup>4</sup>, de reunir en una sola instancia institucional las funciones ministeriales referidas al currículum y a la evaluación de logros de aprendizaje a nivel nacional. La nueva Unidad se conforma, por un lado, a partir de los equipos responsables de elaborar el marco curricular de la educación media, los cuáles habían sido convocados y coordinados desde mediados de 1996 por el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media); y por otro, a partir de los equipos del pre-existente SIMCE, que pasa a depender de la UCE con el mandato de vincular directamente sus evaluaciones nacionales al nuevo currículum (UCE, 2006, p.66).

La UCE, se origina sin un reconocimiento jurídico, como lo son las divisiones de la cartera (Ley 18.956, 2018), sin establecimiento de reglas normativas, con ideas constitutivas de su levantamiento (Latorre, 2021), pero

---

<sup>2</sup> Los programas refieren a las políticas de mejoramiento y reforma educacional de los años noventa. Estos programas apuntaron a intervenciones directamente dirigidas a mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes. Los programas de mejoramiento de la calidad de la educación (MECE) para la educación básica, entre 1992 y 1997, y para la educación media, entre 1995 y 2000, implicaron recursos adicionales para escuelas y colegios e innovaciones que son percibidas como necesarias, que operan “dentro” de límites preexistentes, que no son objeto de leyes ni de procesos de negociación y acuerdos y todos ellos exhiben aspectos de voluntariedad por parte de las unidades educativas. (Cox, 2003:39)

<sup>3</sup> Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE, creado en el año 1968, se instaló en el sistema educativo chileno una evaluación externa, que se propuso proveer de información relevante para su quehacer a los distintos actores del sistema educativo. Su principal propósito consiste en contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes en diferentes áreas de aprendizaje del currículum nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que estos aprenden. (<https://www.ayudamineduc.cl/ficha/simce>)

<sup>4</sup> Ministro de Educación de la coalición gobernante Concertación de Partidos por la Democracia, entre septiembre de 1996 y marzo de 2000. Ingeniero Civil Industrial, Demócrata Cristiano

es incorporada como ítem a la partida presupuestaria del ministerio referida al Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Media, en calidad de "desarrollo curricular y evaluación", en la correspondiente a la subsecretaría de educación desde ese mismo año 1997 y posteriormente como una partida propiamente tal en la Ley de Presupuestos por primera vez en 1998 (Anexo A). El nacimiento de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) ha sido, desde ese momento y hasta el día de hoy, pieza clave en el desarrollo de las políticas públicas que, en materia educativa, se han desarrollado en torno a los conocimientos, habilidades y actitudes prescritas y consideradas fundamentales para el logro de aprendizajes de calidad.

En 2018, fue emitida y publicada en el Diario Oficial N°42.122 del 02 de agosto de 2018, por primera vez en sus más de veinte años de existencia, una resolución exenta que ha pretendido regularizar la existencia de la UCE en el Ministerio de Educación (Rex N°6, 2018). Esta resolución, realiza una descripción de la función, propósito, objetivos y estructura de la UCE, siendo un avance en su reconocimiento, lo que a su vez se traduce en el establecimiento de un sistema de reglas sobre la función reconocida a esta unidad, esto es el desarrollo curricular y recursos educativos asociados.

Esta resolución fue generada en lugar de la inclusión directa de la UCE en la referida ley de reestructuración del Ministerio de Educación, esto pudiera deberse eventualmente a los altos costos de transacción<sup>5</sup> en los que debiera incurrir la cartera, siendo significativamente menores la emisión de la respectiva resolución; sin embargo, la relevancia que posee la UCE como actor clave en la formulación de políticas públicas en educación, daría mérito a asumir tales costos en pos de su reconocimiento y por consiguiente estabilidad institucional<sup>6</sup>

A la anterior caracterización de la UCE se suma un hito de relevancia, la sustitución de la LOCE por la Ley General de la Educación (LGE), ley 20.370 de 2009, que define una nueva institucionalidad y organización del Ministerio de Educación, la que mandata la creación de nuevas organizaciones a partir de determinadas estructuras preexistentes del propio Ministerio de Educación, como también de la generación de otros componentes institucionales nuevos los que, en conjunto, conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC)<sup>7</sup>, expresado en la ley N° 20.509 de 2011 Sistema Nacional de

---

<sup>5</sup> Si bien refieren a los costos incurridos para realizar un intercambio económico, más precisamente una transacción en el mercado (Coase, 1937), en este caso, estos pueden ser interpretados como costos de transacción indirectos o bien en costos de investigación e información, costos de negociación y de decisión y de costos de vigilancia y de ejecución (Dahlman, 1979).

<sup>6</sup> Esto es porque una resolución exenta es de menor categoría jurídica que una Ley, y menor que un Decreto Supremo en el ordenamiento jurídico chileno. Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder decisión (Ley 19880, 2003 en Cordero, 2010), lo que puede ser modificada con mayor facilidad por una autoridad administrativa con ese poder en la cartera de Educación.

<sup>7</sup> Desde el año 2006, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en su primer gobierno, conformó un Consejo Asesor Presidencial cuyas recomendaciones dieron origen a la Ley General de Educación (Ley N° 20.370) del año 2009, y a la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Ley N° 20.529), que entró en vigencia

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. A través de esta Ley, se busca enfrentar de mejor manera el desafío de garantizar una educación de calidad. En concreto, se reformulan las funciones del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación, y se crean dos nuevas instituciones educativas: La Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación. (MINEDUC, 2016, p.13)

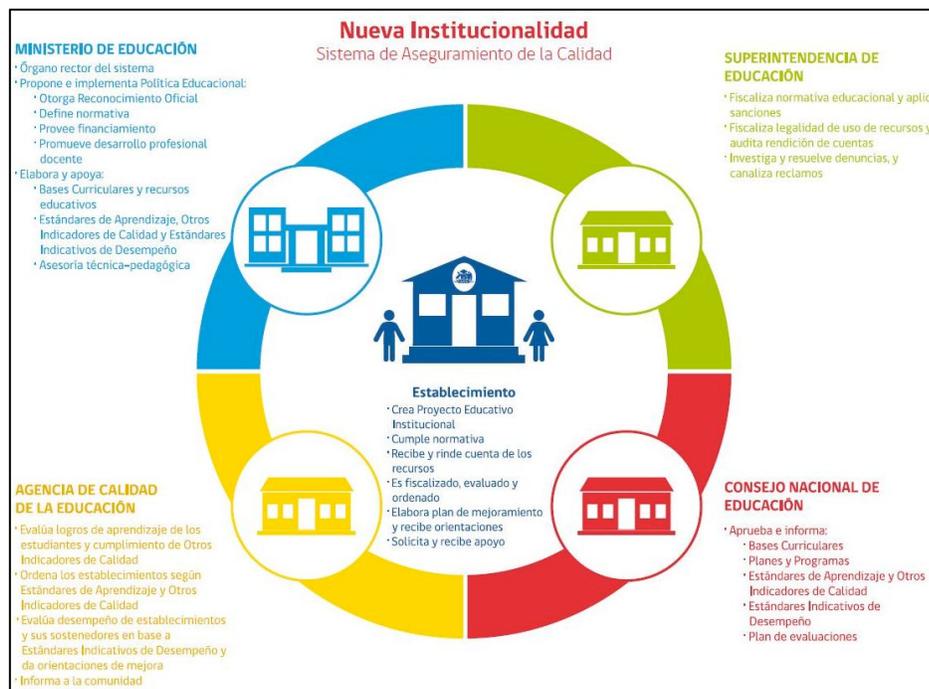


Figura 1. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Nueva Institucionalidad.

Nota. Tomado de Plan de aseguramiento de la calidad de la educación 2020-2023, Ministerio de Educación, 2020, [https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/SAC-2020-2023\\_vf.pdf](https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/SAC-2020-2023_vf.pdf)

Así, son cuatro las estructuras institucionales de educación del Estado chileno que se definen: el Consejo Nacional de Educación, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación (figura 1).

El Consejo Nacional de Educación tiene por misión orientar a las instituciones y a los responsables de las políticas educacionales de Chile, evaluando y retroalimentando su quehacer o sus propuestas, con el fin de asegurar a todos los estudiantes del país una experiencia educativa de calidad y que promueva el aprendizaje a lo largo de sus vidas<sup>8</sup>.

el año 2011 y cuyo objeto es “propender a asegurar una educación de calidad en sus distintos niveles (...) y propender a asegurar la equidad, entendida como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad” (artículo 1º). (MINEDUC, 2016)

<sup>8</sup> <https://www.cned.cl/lineamientos-estrategicos>

Por su parte, la Superintendencia de Educación cuyo objeto es fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, y fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aporte estatal<sup>9</sup>.

La Agencia de la Calidad de la Educación tiene por objeto evaluar y orientar el sistema educativo para que este propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, es decir, que todo alumno tenga las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad. Por ello, dos de sus funciones centrales son evaluar y orientar al sistema educativo para contribuir al mejoramiento de la calidad de las oportunidades educativas<sup>10</sup>.

Esta última institución, la Agencia de la Calidad de la Educación, obedeció su origen en el 2012, a partir del componente sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación (SIMCE) de la misma UCE, cuya definición se enmarca en el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación, donde se evalúa el logro de los objetivos de las bases curriculares nacionales vigentes a través de una medición que se aplica a nivel nacional a determinados niveles educativos (4º y 8º básico y 2º medio)

La Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) tiene por misión principal<sup>11</sup> contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación a través del diseño y desarrollo curricular, la provisión de recursos educativos y la evaluación nacional de los logros en los aprendizajes de los estudiantes (UCE, 2009, p.7). Se centra en identificar y traducir en términos de un currículum, los requerimientos de la sociedad a la educación escolar<sup>12</sup>. Por tanto, el centro de su quehacer es curricular.

Tanto la evaluación (SIMCE), como los apoyos a la implementación curricular (Textos y Bibliotecas-CRA), se subordinan a esta función generativa. La evaluación mide el currículum logrado; textos y bibliotecas son apoyos a la docencia y los alumnos para apropiarse del currículum deseado (UCE, 2006, p.3) y aun cuando la evaluación en términos de medición está hoy radicada en la Agencia de la Calidad de la Educación, esta se subordina al plan de

---

<sup>9</sup> <https://www.supereduc.cl/la-institucion/que-es-la-superintendencia-de-educacion/>

<sup>10</sup> <https://www.agenciaeducacion.cl/nosotros/>

<sup>11</sup> En la actualidad la misión no ha sido variada, sin embargo, es necesaria su revisión a partir de la nueva institucionalidad generada por la LGE (ley 20370) que crea la Agencia de la Calidad de la Educación y en su formación ha sido parte constitutiva el componente evaluativo SIMCE, dejando de pertenecer a la UCE

<sup>12</sup> Técnicamente la 'traducción' aludida es conceptualizada en la literatura sobre currículum como *re-contextualización*: literalmente, sacar de un contexto y poner en otro. Seleccionar de los contextos de la sociedad (productivos, políticos, socio-culturales) y del desarrollo de las disciplinas del conocimiento, y re-articular para el contexto educativo escolar (o parvulario, o de educación de adultos).

evaluaciones que la propia UCE define y establece, dentro de su accionar, para el sistema escolar chileno.

Así entonces, la UCE es la responsable de elementos clave para el diseño e implementación de un segmento fundamental de las políticas públicas en materias educativas (figura, 2) : diseño y desarrollo curricular; sistema de evaluación de logros de aprendizaje de los alumnos, estándares de aprendizaje; evaluación y selección de textos de estudio y recursos de aprendizaje, lo que genera un círculo virtuoso que potencia la implementación curricular y el aprendizaje de los estudiantes (UCE, 2009, p.7).

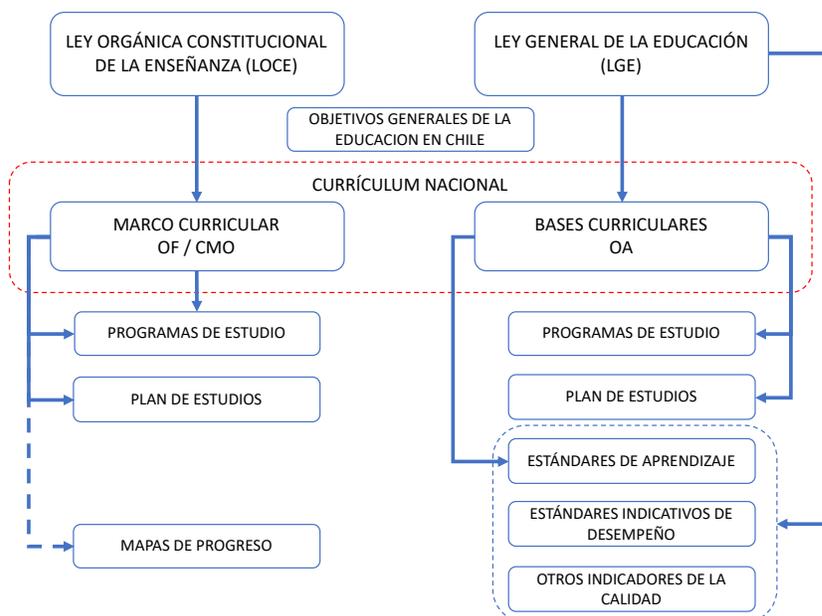


Figura 2. Diseño y desarrollo curricular para el sistema escolar chileno de responsabilidad de la UCE desde 1998. *Elaboración propia, basado en Ley 18962 Orgánica Constitucional de la Enseñanza de 1990 y Ley 20370 General de Educación de 2009*

Para desarrollar la articulación de los elementos e instrumentos curriculares clave, la UCE concentró la responsabilidad ministerial en tres ámbitos que contribuyen al desarrollo curricular: el currículo prescrito, la medición del currículo logrado, y los insumos clave para la implementación del currículo, es decir, los recursos pedagógicos. En este contexto, las funciones primordiales de los componentes de la UCE han sido (UCE, 2009, p.9):

## 2.2. Diseño y desarrollo curricular

La función de diseño corresponde a la construcción de instrumentos curriculares: marco curricular, bases curriculares, planes de estudio,

programas de estudio para todos los niveles y modalidades del sistema escolar; y hasta el 2010, los denominados mapas de progreso para el sistema regular<sup>13</sup>. Además, eventualmente las correspondientes bases y programas de estudio para la modalidad de adultos y pueblos originarios.

Para el componente Currículum, la función de desarrollo ha estado concentrada principalmente en los procesos de construcción y actualización del currículum oficial nacional, fruto del seguimiento a la implementación, los resultados de aprendizaje en las evaluaciones nacionales y el levantamiento de información y opiniones públicas sobre las relaciones entre sociedad, conocimiento y educación (y dentro de ésta, principalmente, los procesos de implementación y evaluación del currículum), que ha llevado a poner en práctica un ajuste al currículum existente, como también la construcción de otras versiones del currículum. En este contexto, el componente Currículum ha tenido un rol menor en la elaboración de estrategias para implementación del currículum diseñado (competencias docentes, condiciones, supervisión, etc.) y la instalación de capacidades de elaboración curricular en los establecimientos (UCE, 2009).

Los principales instrumentos curriculares que se han desarrollado, son los siguientes:

### *Currículum Nacional*

La construcción del marco curricular (Anexo B), fue construido en pleno proceso de reforma curricular chilena. Este proceso, desarrollado hacia el final de la reforma educacional de los noventa, fue construido sobre la base de la educación primaria obligatoria que garantizaba el Estado (de ahí que el primer marco curricular fue el de la educación básica el año 1996), para posteriormente dar paso a la construcción del marco curricular de la enseñanza media en el año 1998.

Luego del proceso de implementación de este marco curricular (educación básica y media), se procedió a un ajuste del mismo, dadas sus imperfecciones evidenciadas en la implementación y práctica en el sistema escolar durante esos años hasta el 2009. Este proceso de ajuste curricular, se dio inicio durante el 2005 y concluyó el 2009 con la versión del marco curricular de educación básica y media<sup>14</sup> Decretos de Educación N°256 y N°254.

---

<sup>13</sup>Los mapas de progreso (MPA) son instrumentos curriculares que definen competencias de aprendizaje en los diferentes dominios del conocimiento; estas competencias se esperan debieran adquirirse por los estudiantes por cada ciclo de dos años de escolaridad. Estas competencias de aprendizaje son antecesoras y homólogas a los denominados estándares de aprendizaje.

<sup>14</sup> Es en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar que el Estado amplía la ley de educación obligatoria a 12 años de escolaridad, incluyendo entonces a la enseñanza media. La Ley de Educación Primaria Obligatoria, promulgada el 26 de agosto de 1920, aseguró cuatro años de escolaridad para los niños y niñas de Chile. En 1929, se aumentó a seis años y en 1965, a ocho años. Con la Ley N° 19.876 de 2003 se elevó a 12.

El los contextos sociales y políticos acaecidos en el país, relatados anteriormente, que generaron como producto de la Ley General de Educación N° 20.370 de 2009 y posteriormente las elecciones presidenciales del 2010, dio cabida a un nuevo proceso de construcción curricular para el sistema escolar chileno. De esta forma, se generaron en una vía diferente a la longitudinal anterior, siendo parcelada y secuenciada, las denominadas Bases Curriculares para la educación básica y media en Chile.

Para la educación inicial, educación parvularia, la construcción curricular fue desarrollada por la UCE en su primera versión de Bases Curriculares mediante Decreto Supremo N° 289/2002; sin embargo, la reformulación de este currículum sucedió dentro de la recientemente creada Subsecretaría de Educación Parvularia, cuyas Bases fueron publicadas mediante Decreto Supremo N° 481/2018. (Figura B3)

Es así que, desde el año 2014, la movilidad de las definiciones curriculares aludidas, se han asentado en la propia unidad de currículum, a excepción de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia. Esta construcción, declarada en el Decreto N° 481 del 2018, radicó completamente a la Subsecretaría de Educación Parvularia como ya se hizo mención, sin mayor participación de la UCE que solo consultivo.

Un contexto similar al descrito anteriormente, refirió al proceso de desarrollo y construcción del Currículum Nacional de Adultos (Figura B4). Su primera versión, radicada en el año 2004, mediante Decreto Supremo N° 239/2004, se establecieron los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para este tramo etario. Esta construcción fue desarrollada en la unidad de educación de adultos del propio Ministerio de Educación; actuando la UCE solo como contraparte técnica.

Hasta la actualidad este currículum sigue vigente, sin embargo, no figura en el repositorio de documentos curriculares del Ministerio de Educación, propio de la UCE en su sitio web [www.curriculumnacional.mineduc.cl](http://www.curriculumnacional.mineduc.cl) .

Un tránsito de desarrollo curricular diferente es el referido a las Bases Curriculares de Lengua y Cultura de los Pueblos Originarios Ancestrales (Figura B4); cuya construcción tiene larga data, desde el año 2010 hacia adelante, inicialmente radicada en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB)<sup>15</sup> del Ministerio de Educación, eje de la política en interculturalidad que desarrolla el Ministerio en el marco de lo señalado en la Ley N° 19.253, llamada Ley Indígena, en cuanto al reconocimiento, respeto y protección de las culturas

---

<sup>15</sup> Estructura institucional propia del Ministerio de Educación enfocada al rescate y desarrollo de las lenguas originarias y culturas asociadas de los pueblos originarios de Chile. Esta estructura siempre tuvo dependencia directa de la Subsecretaría de Educación y posteriormente de la División de Educación General. La UCE no tuvo injerencia en ella, sino que tomó la responsabilidad final de construcción curricular.

e idiomas de los pueblos originarios, reconocidos por dicho cuerpo legal. (PEIB, 2018, p.12). Su origen data desde 1996, a través de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). De esta forma se dio inicio al diseño y construcción curricular de la lengua indígena, siendo finalmente desarrollada en la UCE y publicada en 2019.

### *Programas de Estudio*

A partir de la construcción del currículum nacional, desde el año 1998, la Unidad de Currículum y Evaluación también tiene la responsabilidad de construcción de los respectivos programas de estudio, como fue expresado anteriormente. Estos instrumentos refieren a las orientaciones pedagógicas para la implementación del currículum nacional en el aula por parte de las y los docentes; ofrece una forma de realización pedagógica de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (Gysling en Cox, 2003, p.235) del Marco Curricular, como posteriormente de los Objetivos de Aprendizaje de las respectivas Bases Curriculares. Así, la UCE, ha establecido los diferentes programas de estudio para cada una de las versiones del currículum nacional en sus respectivos tiempos (Anexo C).

Hacia el año 2009, producto del ajuste curricular que desembocó en el respectivo Marco Curricular, se construyeron en paralelo los programas de estudio que le corresponderían acompañar y complementar dicho currículum. Estos programas fueron aprobados por el Consejo Nacional de Educación (CNED) según consta en el Acuerdo N° 020/2010<sup>16</sup>. Sin embargo, producto del cambio de gobierno acaecido en las elecciones de fines del 2009 y segunda vuelta a inicio del 2010, una de las primeras medidas adoptadas por las nuevas autoridades de dicha época, en materia curricular, fue no publicar, ni difundir el uso de tales programas recién aprobados y proceder a rehacer una nueva versión de los mismos.

Con el nuevo proceso de construcción curricular, Bases Curriculares para la educación básica y media, se desarrollaron en conjunto los programas de estudio referidos a cada asignatura (Figura C2). De esta manera se dio inicio a un proceso de desarrollo curricular sobre las Bases Curriculares para establecer un solo currículum oficial para el sistema escolar chileno, con la respectiva batería de programas de estudio.

En cuanto a la educación de adultos es particularmente interesante destacar que los programas de estudio en su estructura curricular, coexisten tanto las modalidades científico – humanistas como el técnico profesional, según el tipo de escuela de educación de adultos. Estos instrumentos

---

<sup>16</sup> [https://www.cned.cl/sites/default/files/acuerdos/Acuerdo\\_CSE\\_020-2010.pdf](https://www.cned.cl/sites/default/files/acuerdos/Acuerdo_CSE_020-2010.pdf)

curriculares no han sido alterados hasta el cierre de esta investigación, permaneciendo invariados desde el año 2004 (Figura C3).

Desde la educación intercultural por su parte, durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014 – 2018), de la coalición de centro izquierda denominada “Nueva Mayoría”, se impulsó la construcción de los programas de estudio (Figura C4), en conjunto con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y la Secretaría de Educación Intercultural, organismo creado durante el 2015.

Es en este periodo en que el diseño y desarrollo curricular ven su más alta investigación y producción de instrumentos y material para el sistema escolar chileno, generando además otros instrumentos complementarios y de apoyo a la implementación curricular enfocándolos a la progresión del aprendizaje de las y los estudiantes en el tránsito de los 12 años de escolaridad. Este enfoque vino a desarrollar el concepto e instrumento denominado “Mapas de Progreso del Aprendizaje” (Figura C5), que pretendió revelar es la secuencia y progresión del mismo aprendizaje que va desarrollando una y un estudiante en sus diferentes niveles de escolaridad, expresados en competencias de aprendizaje que dan su origen a partir de la prescripción del currículum nacional.

Sobre el diseño y desarrollo curricular se ha asentado principalmente la razón de ser de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE). La generación de las diferentes versiones del currículum nacional desde la reforma curricular de los noventa, hasta la actualidad. Así, es posible dar cuenta de la evolución del currículum nacional, desde los noventa hasta el 2005, época en la que se diseñaron e implementaron las primeras versiones curriculares. Posteriormente, desde el 2005 hacia adelante, con el proceso de ajuste curricular, promulgado el 2009 y las subsecuentes sustituciones, producto de la LGE que coincidió con el cambio de gobierno.

Este proceso de evolución del currículum nacional, es posible visualizarlo en línea de tiempo (figura 3), con la coexistencia de las diferentes versiones curriculares hasta su consolidación en el 2019 con un solo currículum nacional para la educación básica y media (Bases Curriculares).



Figura 3. Evolución del Currículum Nacional para la Educación Parvularia, Educación Básica y Educación Media.  
Elaboración propia sobre la base de <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Bases-curriculares/>

Las diferentes autoridades de la UCE, en los diferentes periodos de gobierno, dieron cuenta de diversas funciones agregadas a este mismo componente curricular, a saber, contraparte técnica de procesos de evaluación de textos escolares, de batería de ítemes de prueba simce y de otros instrumentos y recursos educativos desarrollados y/o adquiridos desde otras unidades del propio Ministerio. Esto generó demanda profesional donde muchas veces las competencias para su abordaje no estaban instaladas en el cuerpo de profesionales que conformaba la UCE.

### 2.3. Textos Escolares: Evaluación y selección de textos de estudio y recursos de aprendizaje

Los textos escolares son un recurso pedagógico orientado a acompañar y fortalecer el proceso de aprendizaje de los alumnos, tanto en los espacios educativos propios de los establecimientos educacionales como fuera de ellos. Es un recurso ampliamente usado por los docentes, tanto en sus procesos de planificación, como en el desarrollo de las acciones educativas en la sala de clases.

Los textos escolares, desde la reforma curricular de los noventa, han cobrado progresivamente importancia en el sistema escolar chileno. Así, como expresa Jacqueline Gysling (2003):

*Las autoridades de los noventa, apostaron por la provisión universal de textos en educación básica, en lenguaje, matemáticas, comprensión de la naturaleza y de la sociedad, a lo que posteriormente (año 2001) se sumó inglés en segundo ciclo básico. De esta forma, en los años posteriores se sumó la entrega de textos a los cuartos años de educación media en lenguaje, matemáticas, ciencias e inglés; y en primero y segundo medio, ciencias y ciencias sociales. La orientación fundamental de estas medidas se vinculaba con equidad: se trataba de ofrecer a niños y jóvenes que eventualmente no tenían ningún libro en sus casas, un texto que les ayudara en sus estudios. Sin embargo, los textos no son solo recursos culturales para los estudiantes; las y los profesores se apoyan decididamente en ellos para organizar y realizar sus clases, operando en la práctica como instrumentos curriculares, ya que definen qué y como se enseña. (p.242)*

Los textos, poseen entonces directa relación con el currículum, entregan orientaciones precisas sobre la extensión con que se abordarán los conocimientos y el alcance de estos como de sus habilidades. De esta forma, estos instrumentos vienen a complementar de manera concreta y con meridiana claridad el alcance, alineamiento y cobertura curricular del Currículum Nacional, lo que facilita el trabajo educativo de las y los profesores y estudiantes.

La UCE, institucionalmente ha contenido esta función desde el año 2000, en el componente de textos escolares o coordinación nacional de textos escolares. Aún lo anterior, la promoción de formalizar el compromiso, por parte del Estado, sobre la entrega de textos escolares para el sistema escolar subvencionado, dio su inicio desde el año 1990, sin perjuicio de la existencia de este recurso durante el tránsito del siglo XX, pero sin compromiso del Estado.

### *Política de Textos Escolares*

Ya hacia el año 2008, y con el fin de institucionalizar y formalizar los procesos de adquisición y entrega de textos escolares, se genera y promueve la política de textos escolares para el sistema escolar subvencionado chileno.



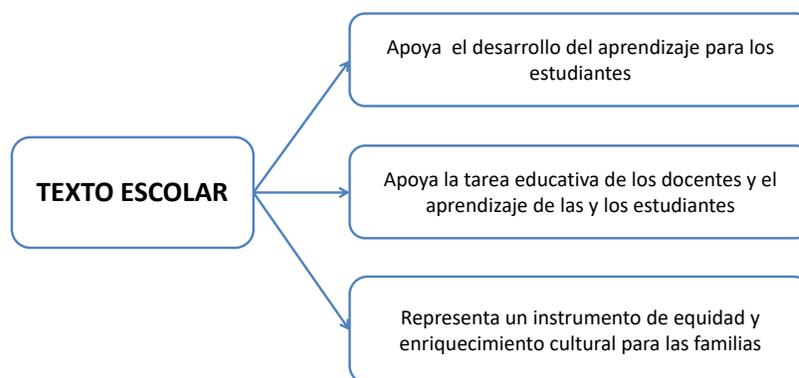
Figura 4. Documento "Política de Textos Escolares".  
Obtenido de Ministerio de Educación, 2008

Así, esta Política de Textos Escolares (2009, p. 3) se enfoca:

*En promover la constante innovación en sintonía directa con las transformaciones de la sociedad nacional, los establecimientos educacionales, profesores y estudiantes. De este modo, los libros de texto se han ido perfeccionando en su forma y fondo, introduciendo nuevos elementos que potencian el aprendizaje, convirtiéndolo en un proceso más dinámico y participativo para los docentes y estudiantes.*

De igual manera, expone el rol central del texto escolar a partir de la evidencia declarada desde la década de los noventa, hasta la actualidad. De este modo, la Política de Textos Escolares (2009, p.3) versa:

*El Texto Escolar cumple una función central en la tarea educativa de los docentes, tanto en el aula como en otros espacios de aprendizaje (como la biblioteca o el hogar). Para los estudiantes juega fundamentalmente un rol articulador en el proceso de aprendizaje. Los docentes, en tanto, lo utilizan junto a la guía didáctica para planificar, preparar y desarrollar sus clases. Además, en sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica y cultural, el texto representa un instrumento de equidad y enriquecimiento cultural para sus familias.*



*Figura 5.* Principales líneas de la política de textos escolares. Elaboración propia a partir de Política de Textos Escolares 2009, Ministerio de Educación.

Los lineamientos de esta política, se basan fundamentalmente en tres pilares fundamentales: a. Innovación; b. Cobertura y c. Calidad.

#### a. Innovación

La definición político pública de los textos escolares para el sistema educacional chileno, se basa en un sistema de adquisición de textos escolares desde la industria editorial (Figura D1), aunque no se sesga la opción que otras instituciones educativas o asociadas desarrollen textos escolares para que sean adquiridos por la cartera. Esto significa una alianza público – privada para promover la asignación de textos escolares a las y los estudiantes de la educación subvencionada del país, por medio de sus establecimientos educativos.

Uno de los focos fundamentales en la adquisición de textos escolares, refiere a generar innovación en estos recursos educativos. *La innovación es un eje central de la política de textos escolares, cuyo fin es potenciar aprendizajes de los estudiantes a través del uso del libro de estudio*<sup>17</sup> (MINEDUC, 2008, p.2) con innovaciones que apoyen con mayor profundidad y alcance el desarrollo del aprendizaje de las y los estudiantes.

Posteriormente, hacia el año 2012 se levantó el sitio web [www.curriculumenlinea.cl](http://www.curriculumenlinea.cl) hoy [www.curriculumnacional.mineduc.cl](http://www.curriculumnacional.mineduc.cl) a objeto de poner a disposición recursos para descargar e imprimir como así mismo los principales documentos curriculares que el Estado promueve para el sistema escolar en general.

Durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014 – 2018) el programa de textos escolares, que me correspondió dirigir<sup>18</sup>, avanzó

<sup>17</sup> Política de Textos Escolares. Tu libro, tu apoyo. MINEDUC (2008)

<sup>18</sup> Coordinador Nacional de Textos Escolares y Recursos Educativos 2014 – 2018

en el desarrollo de recursos digitales que complementaran la propuesta de textos escolares para las y los estudiantes; de esta manera se creó los denominados “recursos digitales complementarios”. Estos recursos digitales fueron el paso a un trabajo multimodal en coherencia con lo abordado en los mismos textos escolares; de esta manera se potenció el trabajo autónomo de las y los estudiantes, como así mismo las condiciones de equidad en los procesos de enseñanza – aprendizaje de los mismos como de su comunidad inmediata.

#### b. Cobertura

La política pública del Estado chileno en materia de textos escolares, establece la entrega sistemática y gratuita de textos de calidad, a todos los estudiantes y profesores de los establecimientos educacionales regidos por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, y por el decreto ley N° 3.166, de 1980

De esta forma, la entrega de textos escolares para cada uno de las y los estudiantes de la educación subvencionada del país, desde el año 1990, ha generado una evolución en cuanto a la entrega, cobertura y cantidades asociadas por las asignaturas que inicialmente se declararon prioritarias y a las que, posteriormente, se sumaron otras (Tabla E1) quedando pendiente aun en la actualidad, asignaturas declaradas dentro del currículum nacional, como así mismo en toda la educación técnico profesional.

La cobertura de textos escolares, durante el periodo 2014 – 2018, fue progresivamente extendida a otras asignaturas y áreas lo que permitió la apertura de un proceso que fuera en beneficio de diferentes estudiantes del sistema escolar. Las asignaturas que poseen textos escolares se muestran en la tabla E2.

A las asignaturas ya cubiertas con a entrega de textos escolares, se sumó la entrega de textos para las comunidades de pueblos originarios y cultura ancestral, sumando entonces los pueblos indígenas Mapuzugún, Quechua, Aymará y Rapa Nui (Tabla E3).

La entrega de textos escolares al sistema escolar subvencionado ha generado un gasto público significativo, ubicándose en unos de los programas con mayor costo del Ministerio de Educación. Este presupuesto corresponde cerca del 97% del presupuesto total de la UCE (Tabla E4).

#### c. Calidad

El sistema de adquisición de textos escolares se basa fundamentalmente en procesos de licitación pública y, en exclusivas excepciones, mediante la

figura del trato directo<sup>19</sup>. Sobre la base de la licitación pública, la construcción de los términos de referencia que la constituyen son los elementos, en esencia técnicos, que pretenden garantizar la calidad del recurso que será adquirido por el Estado para las y los estudiantes. El diseño y construcción de las bases de licitación pública que contienen los términos técnicos y económicos de selección (Figura, 6) son desarrollados por la coordinación de textos escolares (programa de textos escolares) de la UCE. Estas bases declaran todo el proceso de licitación pública en cuanto a evaluación, selección y adjudicación de textos escolares. Una vez ocurrida la adjudicación, su adquisición, en términos de producción y demás procesos operacionales logísticos es continuada por una licitación paralela a la anterior que llama a licitación la operación logística de textos escolares para todo el territorio nacional.



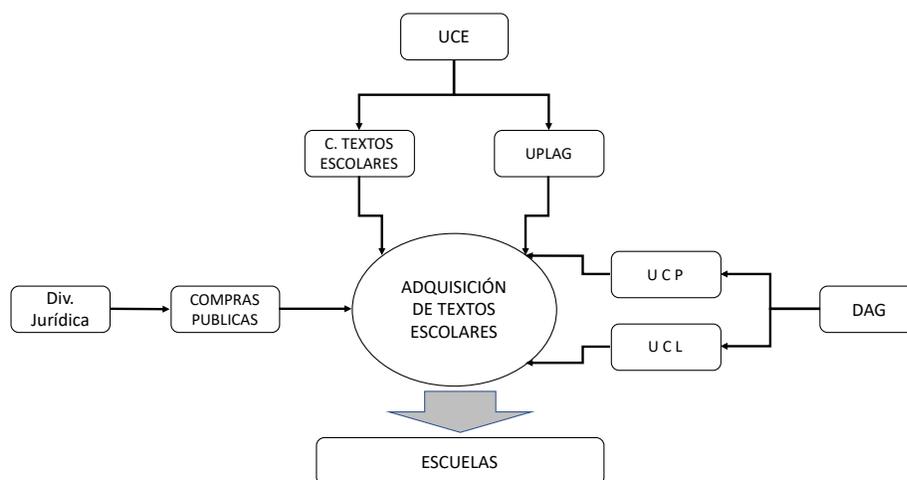
*Figura 6.* Elementos constituyentes de las bases de licitación pública de Textos Escolares del Ministerio de Educación entre 2015 a 2018.  
Fuente: elaboración propia.

### *Interacción institucional al interior del Ministerio por proceso de adquisición de textos escolares*

En los procesos de selección y adquisición de textos escolares, y luego, su distribución hacia los diversos establecimientos educacionales, concurren diversas estructuras ministeriales, las que son principalmente dirigidas por la UCE, en específico, la Coordinación de Textos Escolares. Las demás estructuras ministeriales que concurren en los procesos aludidos, son la División Jurídica (DJ), División de Administración General (DAG), con sus respectivas Unidad de Compras Públicas (UCP) y Unidad de Control Logístico (UCL).

<sup>19</sup> Alude el “trato directo” mediante autorización de la Contraloría General de la República sobre la extensión del contrato de algún título que, por razones de próximo cambio curricular, dan mérito a extender un periodo más tal contrato para cuadrar el cambio del texto escolar con el cambio e implementación de nuevo currículum.

Basado en mi experiencia profesional, al haber asumido la responsabilidad de Coordinador Nacional de textos Escolares, principalmente esta Coordinación desarrolla los términos de referencia técnicos, administrativos y económicos que constituyen las bases de licitación pública para la adquisición de textos. A ella, se complementa el apoyo y función de la unidad de planificación y gestión (UPLAG) de la UCE, en la elaboración de los términos de referencia administrativos y económicos. La División Jurídica (Div. Jurídica), en apoyo sobre la revisión de los términos de referencia y bases de licitación pública. La División de Administración General (DAG), en su Unidad de Compras Públicas (UCP), apoya en la revisión y contraparte de las bases de licitación (Ferrera, 2021), y la Unidad de Control Logístico (UCL) que cumple la función de coordinar la ejecución logística de la cadena de distribución de textos escolares, donde las estructuras anteriores supervisan el cumplimiento “justo a tiempo”, dentro del mes de marzo de cada año, de la entrega y colocación de textos escolares (Figura 7).



*Figura 7.* Estructuras institucionales ministeriales que intervienen en el proceso de adquisición y colocación de textos escolares. Elaboración propia.

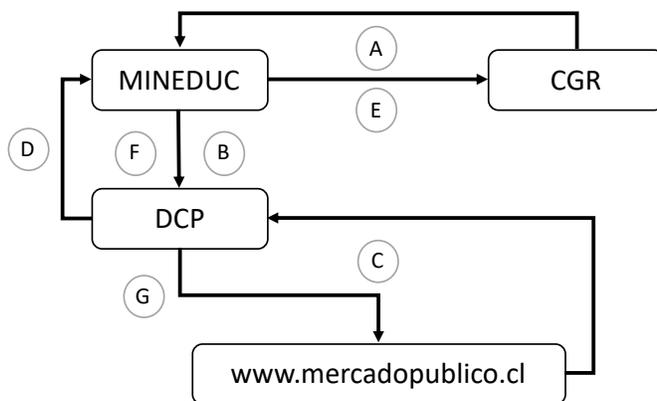
En el proceso de adquisición de textos escolares vía licitación pública, intervienen, además, instituciones públicas de diferentes reparticiones cuyo objeto es concurrir en la participación sobre la validación del curso regular y supervisión de cada etapa que esta conlleve.

Así, las principales reparticiones, externas al Ministerio de Educación que intervienen son, la Contraloría General de la República (CGR), la Dirección de Compras Públicas (DCP) y el portal institucional de la misma DCP, Mercado Público ([www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl)).

La interacción institucional entre estas estructuras se produce primeramente con la CGR, toda vez que las bases de licitación han sido

construidas y validadas previamente por el Ministerio de Educación; en ese contexto, el documento es enviado a la Contraloría para su revisión detallada y así confirmar que tanto la construcción como procedimientos expresados en las bases, se ajusta a la normativa institucional vigente, Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios (Ley N° 19886 de 2003) y su respectivo Reglamento (Decreto N° 250). Una vez aprobadas las bases por la CGR, estas son retornadas al Ministerio de Educación y enviadas a la DCP a objeto de registrarlas y publicarlas en el sitio institucional del Estado [www.mercadopublico.cl](http://www.mercadopublico.cl) para que sean conocidas por el mercado e industria que concurren al proceso licitatorio.

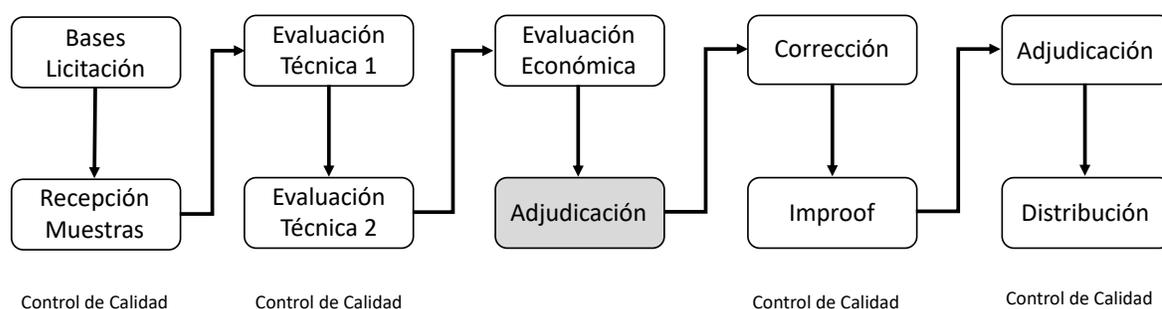
Finalmente, transitado el proceso licitatorio en sus fases, y por tanto, una vez adjudicada la licitación pública, estas estructuras institucionales vuelven a interactuar. Primeramente, la CGR toma conocimiento y razón de los resultados de la evaluación técnica y económica realizada por el Ministerio de Educación (Coordinación de Textos Escolares de la UCE) y en ello, se espera su aprobación al proceso y resultados informados, los que, ocurridos, son informados al Ministerio quien, a su vez, informa a la Dirección de Compras Públicas para que proceda entonces a publicarlos oficialmente en el portal (sitio web) respectivamente para su difusión pública. Estas interacciones institucionales pueden ser resumidas gráficamente en la figura 8.



*Figura 8.* Diagrama de flujo de las estructuras institucionales externas al Ministerio de Educación que interactúan en el proceso de licitación pública para la adquisición de textos escolares. Elaboración propia.

Una vez comprendida la actuación e interacción institucional de las reparticiones publicas fuera del Ministerio de Educación, es importante ilustrar el mecanismo y múltiples etapas del proceso de adquisición de textos escolares vía licitación pública (figura 9). Este proceso multietapa y multivariado contiene a su vez, licitaciones publicas anidadas en algunas de sus etapas; es decir, para que se cumpla el proceso riguroso de licitación pública de textos

escolares, al interior de esta subyacen otras licitaciones para proceder con transparencia y agilidad etapas clave de la misma. A saber, la evaluación técnica de propuestas de textos se hace en dos etapas: una desarrollada por el mismo Ministerio de Educación aplicando criterios y requerimientos de entrada que mínimamente deben contener y si esta es satisfactoria, pasa a una segunda evaluación técnica más detallada que es aplicada por una institución de educación adjudicada en licitación pública de “centro evaluador”. Así, instituciones como Universidades o centros de investigación pueden ser adjudicadas para ejecutar esta etapa. Mismo caso (licitación) para determinar el centro operador logístico de cadena de distribución (bodegaje y distribución a escuelas del país). A estos procesos licitatorios que coexisten dentro de un proceso mayor se les denominan “licitaciones anidadas”.

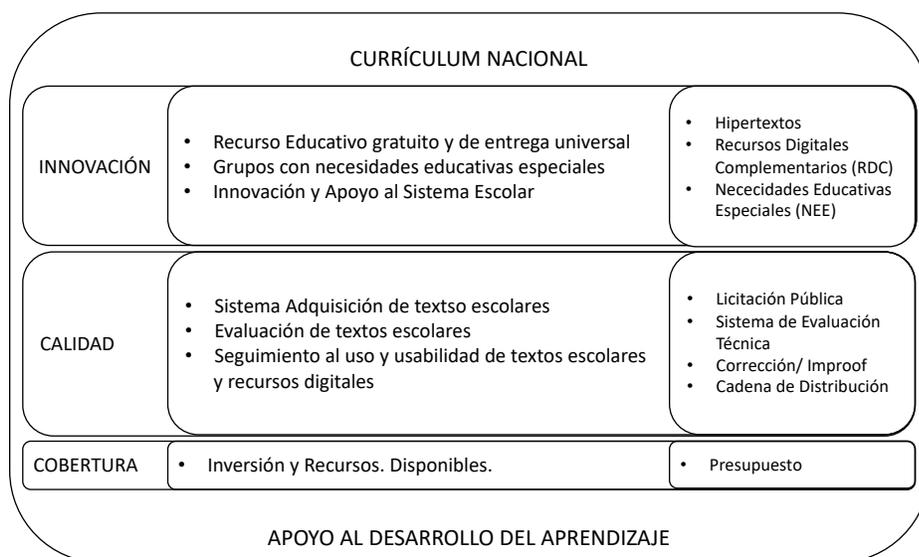


*Figura 9.* Diagrama de flujo del proceso de licitación pública de textos escolares. Elaboración propia, a partir de Bases de Licitación de Textos Escolares 2016 – 2018, Ministerio de Educación<sup>20</sup>.

La figura anterior destaca, a la vez, los principales puntos de control de calidad sobre la adquisición de texto escolares, lo que da cuenta de la necesidad de asegurar niveles de calidad sostenidos en el recurso educativo a entregar a cada uno de las y los estudiantes del sistema escolar subvencionado del país.

Un breve resumen de la política de textos escolares, sus componentes y acciones desarrolladas se presenta en la figura 10.

<sup>20</sup> Licitaciones de Textos Escolares ID N° 592-12-LP15; ID N° 592-5-LR16; ID N° 592-2-LR17



*Figura 10.* Dimensiones de la política de textos escolares, focos y acciones desarrolladas por cada una.

Elaboración propia, a partir de Política de Textos Escolares MINEDUC, 2009 e información MINEDUC 2018.

## 2.4. Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas Escolares CRA)

Uno de los elementos fundamentales para apoyar el desarrollo de la reforma curricular de los noventa fue suministrar y dotar de recursos educativos a las escuelas y liceos. En este contexto, las bibliotecas existentes a inicios de los noventa eran de precariedad y abandono; el sistema en su conjunto no tenía la base material mínima para asegurar a la mayoría de su matrícula el acceso a la información y el conocimiento que un currículum contemporáneo exige. (MINEDUC, 2014, p.30)

El Programa MECE-Media, en el año 1994, consideró crear o actualizar una biblioteca en cada uno de los planteles educativos subvencionados del país, y promover su transformación progresiva, desde su estructura escolar más sencilla, hasta bibliotecas más complejas, que llegaran a conformar Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA), con el potencial de prestar servicios educativos y culturales más allá de la comunidad escolar en que se insertan (CRA, 2006, p.11)

De esta forma, se constituye un Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) como “una colección organizada de diversos materiales, administrada por personal calificado, para que preste un servicio de apoyo y respaldo al proceso de enseñanza y aprendizaje que se lleva a cabo en el establecimiento. En ella se reúne, ordena y pone en circulación el conjunto de material bibliográfico y los recursos didácticos y de información de los que el establecimiento dispone para el fomento de la lectura, la búsqueda de información y el apoyo de los aprendizajes de todos los sectores” (Unidad de

Currículum y Evaluación Bibliotecas Escolares CRA, 2011 en Pérez, 2015, p.18).

La biblioteca escolar CRA entrega los siguientes bienes y servicios: Por un lado, un conjunto de recursos físicos de aprendizaje, entre los cuales hay libros de ficción, no ficción y de referencia; y otros recursos como mapas, juegos, ábacos, entre otros (en adelante, son "recursos" al conjunto de libros y material didáctico entregado por el programa para apoyar el aprendizaje). (Ramaciotti, Andrade y Yacometti, 2019, p.5). Por esta razón, cada establecimiento debe destinar el espacio físico necesario para implementar el CRA, el mobiliario y la contratación del personal a cargo de su funcionamiento.

Gracias a la importante evolución que ha tenido la asignación de recursos, se ha logrado una mayor apropiación del proyecto CRA por parte de los establecimientos, además de conseguir una alta valoración de parte de todos los actores del ambiente escolar. (McNicol, 2005, p.125)

La biblioteca CRA, a su vez, se constituye también por un equipo encargado, formado por personas que son parte de la dotación del establecimiento, reciben de parte del programa una serie de capacitaciones para que puedan ejercer sus cargos de acuerdo a los estándares que impone el programa como mínimos para que la biblioteca CRA pueda cumplir sus objetivos.

El programa Bibliotecas Escolares CRA declara su misión como el "Fomentar el interés por la información, la lectura y el conocimiento, a través de espacios creativos de encuentro y aprendizaje para la comunidad escolar"<sup>21</sup>.

La intencionalidad del programa CRA, se enfoca en diversas áreas de trabajo, las que se entienden como suficientes para potenciar el fomento lector desde la escuela; así, las principales áreas<sup>22</sup> se enmarcan en:

- Desarrollo de colecciones
- Formación de equipos CRA
- Seguimiento y apoyo regional
- Estudios
- Desarrollo de contenidos
- Difusión y comunicación

En términos de propuesta de valor al sistema escolar chileno, la coordinación de bibliotecas escolares CRA ha definido cuatro segmentos de usuarios donde apunta el programa (PENSUM, 2014, p.40); estos son: 1. Equipo CRA; 2. Estudiantes; 3. Docentes y directivos; 4. Padres y apoderados.

---

<sup>21</sup> <http://www.bibliotecas-cra.cl/mision-cra>

<sup>22</sup> [http://www.bibliotecas-cra.cl/formacion\\_cra](http://www.bibliotecas-cra.cl/formacion_cra)

Estos usuarios, son actores directos del sistema escolar, y en ellos se potencia diversas características dentro de la propuesta de valor.

Sobre las y los estudiantes, foco central del sistema educativo para el desarrollo de aprendizajes de calidad, la propuesta de valor versa en la habilitación de espacios de fácil acceso propicios para experiencias de aprendizaje, que cuenten con atención eficiente y dedicada a ellos, con colecciones de calidad, actualizadas y diversas. Así mismo que les apoye en la alfabetización informacional y se ofrezcan desde ahí actividades de extensión cultural.

Para docentes y directivos la propuesta de valor se genera otorgando un espacio de aprendizaje con igual colecciones de calidad, diversas y actualizadas, cuyos accesos a servicios sean de calidad y con un sistema de comunicación eficiente e igualmente potencie el apoyo a la alfabetización informacional.

Finalmente, sobre los padres y apoderados, se promueve el acceso también al espacio y los diversos servicios, con información que les permita apoyar a sus hijos y/o pupilos en el fomento de la lectura. Lo anterior se puede apreciar en la figura 11 que esquematiza la propuesta de valor de las bibliotecas CRA en los establecimientos educacionales subvencionados del país.



Figura 11. Segmentación de usuarios para establecer la propuesta de valor de las bibliotecas CRA.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de informe PENSUM, 2014.

### Marco normativo

Los instrumentos normativos existentes en los que se enmarca en programa CRA son los siguientes (Ramaciotti, Andrade y Yacometti, 2019, p.6)

- Ley N° 20.370 de 2009 General de la Educación, que establece las condiciones mínimas de infraestructura y materiales didácticos que debe contar el establecimiento para el proceso educativo y su consecuente reconocimiento (art. 46, j).
- Ley anual de Presupuestos del Sector Público, que destina anualmente un monto específico al programa.
- Reglamento de la Ley N°19.070 de 1991 y refundido en 1997, Estatuto de los Profesionales de la Educación (Decreto Supremo N° 453/1992), que regula las actividades de las y los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos educacionales del país, entre los cuales se incluye la tarea de organizar y asesorar la formación de la biblioteca del establecimiento (art 20).
- Decreto Supremo de Educación N° 548 de 1988, y sus modificaciones, que aprueba normas para la planta física de los locales educacionales, particularmente para educación básica: “Biblioteca o Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) deben contar con una capacidad mínima de 30 alumnos, en locales con más de seis aulas.” Y para educación media “Biblioteca o centro de recursos para el aprendizaje (CRA), deben contar con una capacidad mínima de 30 alumnos.” (sin el requisito mínimo de aulas).
- Decreto N° 393 de 2009, que modifica el decreto anterior, señalando que un Centro de Recursos de Aprendizaje (CRA) es un recinto del área docente, requerido para los locales escolares de Educación General Básica y de Educación Media en modalidad Humanístico-Científica.
- Decreto N° 83 de 2014 del Ministerio de Educación, que modifica el decreto N°53 de 2011. En el decreto N°83 se establecen los elementos de enseñanza y materiales didácticos mínimos con los que deben contar los establecimientos educacionales para obtener y mantener el reconocimiento del Estado.

### *Estructura*

El Centro de Recursos para el Aprendizaje (CRA) es componente de la estructura organizacional e institucional de la UCE, con dependencia directa de la coordinación nacional de la Unidad (al igual que los demás componentes que constituían y constituyen la UCE).

Si bien, la UCE ha sufrido diversas transformaciones organizacionales y cambios institucionales a raíz de las diferentes administraciones y autoridades de cada gobierno, los componentes o coordinaciones que la conforman no han

sufrido mayores transformaciones, a excepción de componentes que fueron parte de la UCE y que hoy no lo son. Con todo, el CRA si bien sigue siendo componente de la UCE, la dependencia ya no es directa dado el diseño organizacional e institucional, generado el 2016, donde se establece una coordinación intermedia que aglutina tanto a CRA como a Textos Escolares, denominado el área de Recursos Educativos. En este sentido, en la actualidad el programa o coordinación CRA pertenece al área de Recursos Educativos, responsable de liderar, gestionar y supervisar el trabajo de Bibliotecas Escolares CRA (Ramaciotti, Andrade y Yacometti, 2019, p.5).

Para promover la gestión y ejecución del programa, participan también en la ejecución las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) de Educación y Departamentos Provinciales (DEPROVs), quienes tienen la labor de supervisar la implementación y desarrollo del mismo, proceso que radica directamente en los establecimientos educacionales subvencionados, mediante los equipos o encargados de cada biblioteca CRA de cada escuela.

La coordinación del CRA dentro de la UCE, se asienta en la organización sobre sus áreas de trabajo, las que, a su vez, manifiestan ámbitos de trabajo (Figura F1). Así, cada una de estas áreas de trabajo están conformadas por un equipo de profesionales, los que a su vez son coordinados por el o la coordinadora nacional CRA.

### *Cobertura y Colecciones*

La implementación de bibliotecas CRA es producto de la postulación que los establecimientos escolares subvencionados realizan, y en función de ello, al ser aprobada dicha postulación, se procede a la asignación de recursos para su habilitación y posterior funcionamiento.

Los procesos de colección entre los años 2001 y 2015 para extenderlos a los establecimientos, fueron adquiridos anualmente. Se incorporó a la educación básica y se eliminó el proceso de selección de los establecimientos sobre un catálogo. Se procedió entonces a evaluar recursos por parte de la coordinación CRA los que posteriormente eran extendidos a las diferentes bibliotecas escolares CRA. En esta lógica, ya en el 2015 se había constituido un proceso que comprendía la evaluación, selección y adquisición de recursos.

Hacia el 2017 se promueve un enfoque de adquisición y entrega de recursos con énfasis diferente al llevado hasta ese entonces; se centra un enfoque hacia un mayor alineamiento curricular, su pertinencia, acorde a las necesidades escolares, adecuación al contexto escolar y el evitar cualquier tipo de sesgos.

Según la base de datos del sistema de gestión del Ministerio de Educación (SIGE) del año 2019 (Tabla G1), existen a nivel nacional 8.290

establecimientos regulares activos con subvención del Estado, de los cuales 8.142 cuentan con biblioteca CRA (98,2%), que se traducen en 9.696 bibliotecas escolares en establecimientos educativos (7.489 en educación básica y 2.207 en educación media).

El énfasis mayor de cobertura de bibliotecas escolares CRA se centra en la educación básica dado el desarrollo de habilidades lecto-escritoras en los primeros años de escolaridad, lo que permite desarrollar procesos de comprensión más complejos en los años posteriores.

Sobre las colecciones de ejemplares que han sido adquiridos y extendidos a las escuelas de los últimos 19 años por la coordinación CRA, han sido gestionadas en evolución progresiva (Tabla G2), en función del número total de bibliotecas CRA en el país por año y consecuentemente sobre el número de estudiantes en los que incide.

Por su parte, el presupuesto asignado al programa, en su comportamiento general, en los primeros años fue en incremento; posteriormente las asignaciones presupuestarias han sido fluctuantes. De esta forma, la asignación presupuestaria promedio por año es en torno a los \$6.332.184.733 pesos (Tabla G3).

El Programa de Bibliotecas Escolares CRA y su respectiva coordinación, como parte estructural al interior de la UCE, es un programa valorado por los establecimientos educacionales. Este ha jugado un rol clave en el desarrollo de las bibliotecas escolares en colegios subvencionados del país. El 83,9% de los establecimientos que disponen de biblioteca escolar han tenido apoyo del Programa CRA y la comparación de las características de las bibliotecas con y sin apoyo del Programa muestra que en las que cuentan con apoyo o que han recibido apoyo en el pasado del Programa CRA, su situación es más favorable que en aquellas que no han contado con este apoyo (Ramaciotti, Andrade y Yacometti, 2019, p.5).

## **2.5. Estándares de Aprendizaje, Indicativos de Desempeño y Otros Indicadores de la Calidad**

El programa o componente de Estándares de Aprendizaje es un programa relativamente reciente. Su origen se debe a la redefinición institucional del Ministerio de Educación en función de lo indicado por la Ley 20.370 General de la Educación de 2009 y del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, Ley 20.529 de 2011. Esta redefinición institucional, explicada anteriormente sobre la existencia del SIMCE como parte de la UCE, da cuenta del origen de la Agencia de la Calidad, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación, que en

conjunto con el Ministerio de Educación conforman la base del sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación.

Redefiniendo organizacional e institucionalmente la UCE en este ámbito, se procedió, según la respectiva ley (LGE), el establecimiento de la responsabilidad institucional que le compete, referente al diseño y construcción de los estándares de aprendizaje, los que son responsabilidad del propio Ministerio de Educación y que, por tanto, estos, como las demás definiciones referidas a estándares de otros ámbitos del sistema escolar, son asentados en una nueva estructura, componente o coordinación radicada en la misma UCE. De esta forma, se constituye el componente o coordinación Estándares.

### *Estándares de Aprendizaje*

La coordinación de Estándares de la UCE, se constituye a objeto de diseñar y proponer los estándares de aprendizaje que indica la normativa vigente, como así mismo los estándares referentes al desempeño y gestión de los establecimientos educacionales y sostenedores, denominados estándares indicativos de desempeño y finalmente otros indicadores de la calidad que complementen el desarrollo personal y social de las y los estudiantes (Ley 20.370, art.: 37 y 38; Plan de aseguramiento de la calidad de la educación 2020-2023, p.11)

Los Estándares de Aprendizaje son referentes que describen lo que los estudiantes deben saber y poder hacer para demostrar, en las evaluaciones SIMCE, determinados niveles de cumplimiento de los objetivos de aprendizaje estipulados en el currículum vigente. Buscan responder la pregunta acerca de qué tan adecuados son los aprendizajes de un estudiante, en un curso y asignatura determinados<sup>23</sup>.

Tal como indica las disposiciones normativas (Ley 20.370 de 2009 y Ley 20.529 de 2011), los estándares de aprendizaje fueron construidos en su primera versión (Figura H1) y ya transcurrido un ciclo de cinco años, estos son nuevamente revisados y actualizados en función de los nuevos requerimientos del sistema como de los eventuales cambios o transformaciones del currículum nacional.

### *Estándares Indicativos de Desempeño*

Los Estándares Indicativos de Desempeño (Figura H2) constituyen un marco orientador para la evaluación de los procesos de gestión educacional de los establecimientos y sus sostenedores. Su propósito es apoyar y orientar a los establecimientos en su proceso de mejora continua, y así contribuir a la

---

<sup>23</sup> Esta definición de estándares de aprendizaje se encuentra en todos los documentos de estándares de aprendizaje de cada una de las asignaturas que los posean: lenguaje, matemáticas, ciencias naturales e historia, geografía y ciencias sociales.

meta que se ha propuesto el país de asegurar una educación de calidad para todos los niños y jóvenes de Chile. (MINEDUC, 2014, p.13)

Estos estándares tienen carácter indicativo, esto es, indican u orientan los procesos de gestión, por tanto, no son de carácter obligatorio, tal como lo expresa la Ley General de Educación, Ley 20.370, art. 38, como también la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica, Media y su Fiscalización, Ley 20.529. Esto da cuenta que los Estándares Indicativos de Desempeño se diferencian notoriamente de la normativa educacional, la cual sí tiene carácter obligatorio, es fiscalizada por la Superintendencia de Educación Escolar y su incumplimiento da origen a sanciones. (MINEDUC, 2014, p.18)

La organización de estos estándares indicativos de desempeño, se basa en las áreas consideradas clave para la gestión escolar. Estas áreas son concordantes con otras definiciones e instrumentos para la gestión, tales como el Marco para la Buena Dirección (2016), el modelo de la calidad de la gestión escolar, entre otros. Así entonces, las respectivas áreas en las que se organizan estos estándares son:

- Liderazgo
- Gestión Pedagógica
- Formación y Convivencia
- Gestión de Recursos

#### *Otros Indicadores de la Calidad (Indicadores de Desarrollo Personal y Social)*

Estos refieren a un conjunto de índices que entregan información sobre aspectos relacionados con el desarrollo personal y social de los estudiantes, en forma complementaria a la información proporcionada por los resultados SIMCE y los Estándares de Aprendizaje, ampliando de este modo la concepción de calidad educativa. (MINEDUC, 2014, p.5)

Al igual que los estándares descritos anteriormente, los Otros Indicadores de la Calidad (Figura H2) se enmarcan tanto en la Ley 20.370, General de Educación, en los artículos expuestos anteriormente, como también en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Estos indicadores también se organizan en áreas del desarrollo personal y social de las y los estudiantes y que complementan y robustecen la información entregada por los Estándares de Aprendizaje. Estas áreas son:

- Autoestima académica y motivación escolar
- Clima de convivencia escolar
- Participación y formación ciudadana
- Hábitos de vida saludable

- Asistencia escolar
- Retención escolar
- Equidad de género
- Titulación técnico-profesional

Dadas las descripciones de cada uno de los estándares requeridos para el sistema escolar chileno, la relevancia e impacto de este componente o coordinación de Estándares en la UCE es significativo. Así, sus funciones radican en su diseño y desarrollo, para que, una vez aprobados por el Consejo Nacional de Educación, estos sean extendidos a la Agencia de la Calidad, de manera prescriptiva y así sea esta última institución la que diseñe e implemente los instrumentos de evaluación y medición que reúnan las características de viabilidad y confiabilidad de la información recogida, posibilitando la toma de decisiones en materia de políticas públicas en educación para la mejora de la calidad. Un esquema que resume lo descrito se presenta en la figura 12.

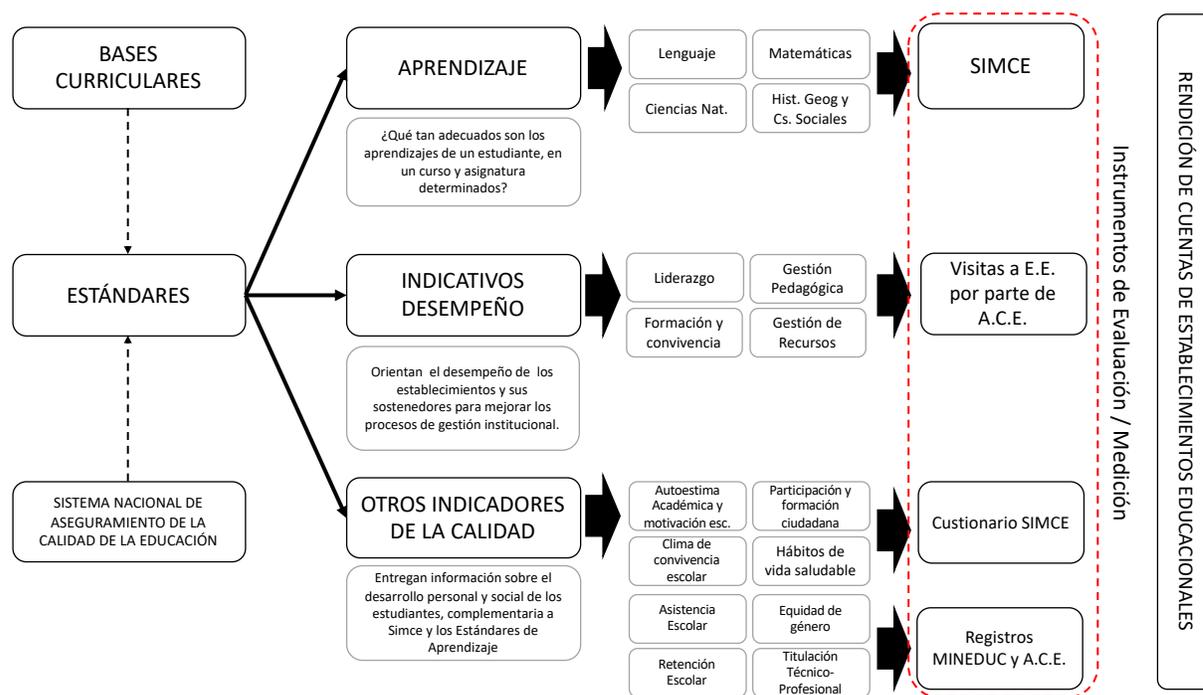


Figura 12. Categorización de Estándares, focos, áreas e instrumentos de evaluación y medición.

Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/>

El componente o coordinación de Estándares de la UCE es una estructura organizacional e institucional relativamente más sencilla que los demás componentes o coordinaciones que conforman la UCE. Los equipos de profesionales son más reducidos dada la interacción institucional que generan

para el desarrollo del instrumento, su validación y ajustes. En lo relativo al equipo propiamente tal, si anteriormente con el componente SIMCE participaban 79 profesionales<sup>24</sup>, en el actual componente o coordinación de Estándares no superan los 10 profesionales y estos están estructuralmente organizados en equipos de los diferentes estándares descritos.

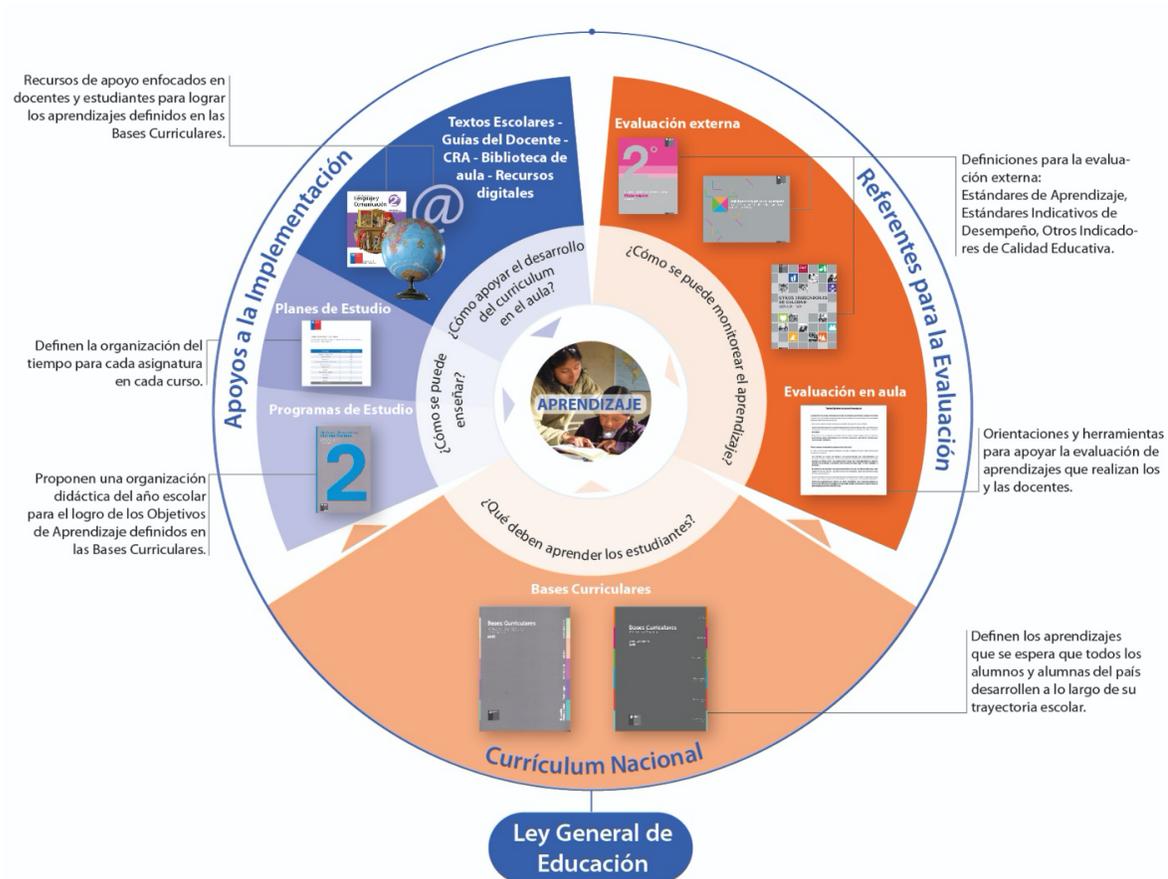
El presupuesto de este componente, dadas las características y dimensiones del mismo, es menor en comparación con los demás componentes o coordinaciones, variando desde \$683.397.000 en el año 2013, hasta los \$183.563.000 en el año 2018. Una evolución en el tiempo de la asignación presupuestaria de esta coordinación, considerado desde el primer año de constitución el 2013, se presenta en la tabla I1.

La Unidad de Currículum y Evaluación, como estructura institucional del Ministerio de Educación juega un rol clave en el sistema escolar chileno y la prosecución de una educación de calidad siendo el foco fundamental el desarrollo de más y mejores aprendizajes en las y los estudiantes en Chile.

Las relaciones entre sus componentes son directas, y de manera complementaria construyen un sistema que genera un círculo virtuoso centrado en el aprendizaje de las y los estudiantes. Así, el diseño y desarrollo curricular, que provoca su prescripción para el sistema, es apoyado con diferentes instrumentos curriculares para su implementación, desde programas de estudio hasta recursos educativos como textos escolares y bibliotecas de aula y escuela que apoyan el aprendizaje. De esta forma, para determinar el nivel de logro alcanzado por las y los estudiantes en su proceso de aprendizaje, estos son evaluados y medidos con evaluaciones externas y evaluaciones de aula, siempre, sobre la base del currículum nacional y sus consecuentes estándares. La descripción de este círculo virtuoso se expone en la figura 13.

---

<sup>24</sup> UCE (2010). Memoria Unidad de Currículum y Evaluación 2006 – 2010. Funciones, Organización y Agenda, p36.



*Figura 13.* Relación de las definiciones y referentes curriculares del sistema educacional chileno con foco central en el aprendizaje.  
 Nota. Tomado de Ministerio de Educación, 2018.

## 2.6. Planificación y Gestión

La UCE, para su funcionamiento requiere, como toda estructura pública, de un departamento de gestión administrativa. Este departamento puede ser entendido como un componente más de la UCE dado que forma parte de la misma para apoyar su funcionamiento. De esta manera es que ocurre la existencia de la denominada unidad de planificación y gestión (uplag), componente que realiza un apoyo transversal a la UCE. Está encargada de la administración presupuestaria de los componentes de la UCE; de la gestión de compras y contrataciones requeridas para el desarrollo de las actividades de apoyo en los procesos operativos, informáticos y de administración interna. (UCE, 2010, p.67)

La uplag tiene su origen en el año 2000, tres años después de la conformación de la UCE, como una estructura que diera respuesta a la necesidad de trabajar en conjunto los diversos objetos de los demás componentes, los que existían como los que fueron incorporándose

gradualmente a la UCE. Así, hacia el 2004 la UCE incorporó completamente sus asuntos operativos al interior de la misma<sup>25</sup>

La estructura organizacional de la uplag fue diseñada buscando la eficiencia en la administración de recursos de los componentes para que estos puedan llevar a cabo su labor sustantiva. Así, se optó por seguir el modelo de estructura administrativa usado en otras divisiones del Ministerio (UCE, 2010, p.88) y responder a su funcionamiento en el marco normativo de la Ley de Compras y Contrataciones Públicas, lo que permitió realizar revisiones continuas a los procesos y redefinirlos, al igual que sus procedimientos con el objeto de mejorar y actualizar su función sobre la base de la eficiencia y excelencia.

La unidad de planificación y gestión (uplag) desarrolla sus funciones en siete áreas interdisciplinarias, las que armónicamente responden integralmente a los requerimientos de cada componente para el éxito de su gestión particular y en conjunto sobre la gestión de la UCE. Estas áreas interdisciplinarias de acción son: informática, operaciones, gestión, administración interna, recursos humanos, presupuesto y desarrollo (Figura J11).

Importante es destacar que, en el transcurso de la existencia de la UCE, esta ha anidado diversos programas, con duración variable, y que han formado parte de la estructura de la UCE en algún tiempo. Así, por ejemplo, a fines de los noventa e inicios de los dos mil, programas como el programa de promoción de talentos en escuelas y liceos, fue uno de ellos. Este refería a un fondo de becas para estudiantes vulnerables, de alto potencial académico que hayan sido aceptados en un programa para estudiantes con talento académico desarrollado por universidades chilenas. (UCE, 2010, p.77)

Un programa que se mantuvo por bastante tiempo en la estructura de la UCE, sin ser parte de ella desde el origen fue el programa inglés abre puertas (PIAP). Este programa nace en el 2004, como una acción dirigida a alfabetizar a estudiantes en idioma extranjero. Así, su misión refiere a "mejorar el nivel de inglés que aprenden los(as) estudiantes de 5° año básico a 4° año medio, a través de la definición de estándares nacionales para el aprendizaje del inglés, de una estrategia de desarrollo profesional docente y del apoyo a los(as) profesores(as) de inglés en las salas de clases" (Decreto 81)<sup>26</sup>.

Este programa dependía directamente de la Subsecretaría de Educación, sin embargo su centro de acción administrativa y de gestión radicaba en la UCE. Con el transcurso del tiempo, este programa fue parte de la gestión de

---

<sup>25</sup> Existían componentes que su administración radicaba fuera de la UCE; por ejemplo, el SIMCE se incorpora parcialmente el año 2002 a la administración interna de la UCE y ya el 2004 lo hace en plenitud al igual que el componente Textos Escolares.

<sup>26</sup> Véase <https://ingles.mineduc.cl/programa-ingles-abre-puertas/>

la UCE, y tal se extendió hasta el 2015 donde luego de un análisis detenido de su propósito, las autoridades establecieron que su rango de acción radicaba en la División de Educación General (DEG) dado que implementaba acciones y seguimiento en la escuela, objeto de la DEG, a diferencia del diseño y desarrollo curricular y de evaluación.

### **3 Análisis Neoinstitucional de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación.**

La Unidad de Currículum y Evaluación, es una repartición del Ministerio de Educación, cuya calidad jurídica e institucional es compleja y ambigua. Mientras que las demás divisiones y departamentos están claramente definidos en la normativa vigente y establecidos sus funciones; la UCE es una organización formal que ha venido construyendo su institucionalidad en función de la misión o propósito por el cual fue concebida, es decir, "identificar y traducir en términos de un currículum, los requerimientos de la sociedad a la educación escolar. Por tanto, el centro de su quehacer es curricular" (UCE, 2006, p.3).

Estructuras públicas como las divisiones que conforman las diferentes carteras ministeriales son instituciones dentro del marco de acción pública que desarrollan al interior de un determinado ministerio. En ese contexto es importante reflexionar sobre la posición de la UCE como institución. Si bien tiene un marco de acción público definido, que diseña políticas públicas de desarrollo curricular y recursos educativos asociados, en diferentes espacios, sobre la experiencia funcionario-público de la UCE de más de 14 años de este autor, ha sido cuestionado su claridad y fortalecimiento como institución, asumiéndolo como una organización formal, cuya estructura y funcionamiento no están normados y por tanto su carácter de institución es débil o simplemente no lo es.

Ante lo anterior, es clave la reflexión y comprensión de cómo se conforman las instituciones, qué es una institución propiamente tal, cual es la forma de construirlas y sostenerlas en el tiempo, particularmente aquellas del ámbito público y educativo como la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación de Chile. A partir de tal ilustración sobre el concepto de institución y énfasis particulares sobre el análisis de tal, será posible establecer la calidad institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación, como aquellos aspectos o enfoques que evidencien mayores elementos para su análisis y fortalecimiento.

## *Institución*

Establecer una definición única del término "institución" es complejo y quizás, inclusive, técnicamente incorrecto. Las acepciones sobre el concepto son múltiples y más aún, en el lenguaje común, la tendencia general es a confundir o asumir como sinónimos, institución con organización. En cualquier caso, la evidencia, desde las ciencias sociales, indica que no se ha llegado a una definición consensuada de institución. Más aún, persiste una "embarazosa multiplicidad de usos" sobre el término (Ostrom, 1986). En tal sentido, se hace necesario, antes de pretender cualquier tipo de análisis, establecer una aproximación a la definición general de institución y por consiguiente, de manera posterior, revelar las diferencias entre esta y la de organización.

En diversos ámbitos del conocimiento se da por sentado el lenguaje que alude a las instituciones, y por tanto, se analizan directamente las instituciones humanas, su naturaleza y función. Dado que esto es así, entonces como plantea Searle (2006), es posible seguir una lógica opuesta a esta, es decir, analizar el papel del lenguaje en la constitución de las instituciones para comprender el significado de las mismas. Así, en lugar de intentar directamente definir qué es institución, se propone analizar inicialmente afirmaciones relativas a hechos institucionales. Analizar los hechos institucionales y cómo estos difieren de otros tipos de hechos, eventualmente se asentarían las condiciones de comprender y responder la pregunta ¿qué es una institución? (Searle, 2006, p.91).

Primeramente, son "hechos institucionales" aquellos que sólo pueden existir dadas ciertas instituciones humanas. Así, poseer acciones de una empresa, disponer de un trozo de papel denominado "billete", ser ciudadano chileno, disponer de un cargo o responsabilidad dentro de una organización, son hechos institucionales (Searle, 2006, p.91), dado que estos sólo pueden existir bajo la existencia de ciertas instituciones humanas. De esta forma, siguiendo los ejemplos anteriores, el billete es un elemento o característica del dinero y este es, a su vez, dependiente de impresiones, valoraciones y actitudes humanas; es decir, dependen de las actitudes de las personas involucradas o mejor dicho, el dinero es creado como tal por las actitudes de aquellos que participan de la "institución del dinero". En este marco, ejemplos, como el dinero, hay múltiples, como el Presidente, el gobierno, un ministerio, una escuela, entre muchos otros.

A lo expuesto, es posible afirmar que los hechos institucionales son elementos objetivos, que existen dado la existencia de personas que con su actitud les dan sentido, importancia, existencia y función a estos hechos institucionales. En este punto, es interesante reflexionar acerca de la subjetividad de las personas ante el hecho institucional que, como ya fue mencionado, es eminentemente objetivo. Las personas entonces, de alguna u otra forma debieran reconocer colectivamente esos hechos institucionales y

respetarlos propiamente tal. Por ejemplo, en materia educativa, la existencia de un currículum nacional para la educación, parvularia, básica y media.

La creación de hechos institucionales es la base de la construcción de la realidad social e institucional atendiendo al enfoque searleano. En este sentido, John Searle (2006) plantea tres nociones básicas necesarias que posibilitan la explicación de la realidad social e institucional: 1. Intencionalidad colectiva; 2. Asignación de función y 3. Funciones de status.

*Intencionalidad colectiva*, precisa el interés de los grupos sociales en objetos y hechos del entorno; de esta manera, el interés sobre estos objetos y hechos del medio generan la capacidad de comprometerse en torno a un fin y sobre él desarrollar conductas cooperativas. Así cuando se es partícipe de una acción colectiva, el individuo hace lo que hace como parte del hacer de todos en su conjunto, es decir, está actuando, y haciendo lo que hace, sólo como parte de una acción colectiva (Searle, 2006, p.96). Hay intencionalidad individual relacionada directamente con la intencionalidad colectiva. Esta intencionalidad colectiva conlleva además creencias y deseos colectivos que son compartidos y que por tanto generan interacción y cooperación. "La intencionalidad colectiva es la base de toda sociedad humana o animal" (Searle, 2006, p.97).

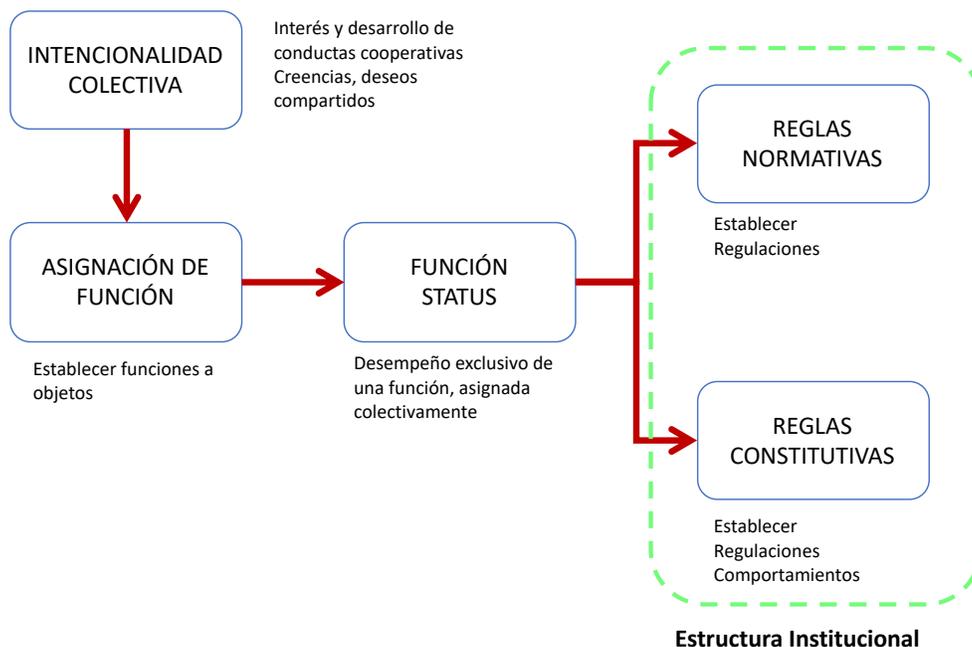
*Asignación de función* es precisamente el acto o capacidad de imponer o establecer funciones a objetos, donde este último no tiene tal función naturalmente, sino sólo cuando se le es asignada. Esta asignación de función existe en la medida de las actitudes de los seres humanos quienes reconocen y se disponen ante tal función asignada; así es comprensible que la noción de función contiene un componente "normativo" de por sí, y estas, las funciones, son las causas que sirven a su propósito, de ahí la asignación de función (Searle, 2006 citado por Noguera, 2010, p.69)

Si la asignación de función se desarrolla de forma colectiva, es decir, la intencionalidad colectiva promueve tal función, entonces es posible comprenderla como asignación colectiva de función.

*Funciones de status*, es un caso particular de asignación de función dado que apunta al desempeño exclusivo de una función por parte de una persona o un objeto, a razón de que esta fue asignada colectivamente y que es independiente de su mera estructura y característica física. Esta asignación colectiva le otorga un "cierto" status y, por tanto, el objeto o persona desempeña su función sólo en virtud de la aceptación colectiva por la comunidad porque se estima que dicho objeto o persona posee el status requerido (Searle, 2006, p.98). Así, por ejemplo, el Presidente de la República,

el dinero o el muro construido por una tribu que se deteriora con el tiempo<sup>27</sup>, son ejemplos de ello.

Cuando la intencionalidad colectiva asigna una función a un objeto o persona y esta función tiene un cierto status, el procedimiento o la práctica que va generando se transforma en algo normalizado, entonces se transforma en una regla. Así, estas reglas son las constitutivas de estructuras institucionales. Las reglas constitutivas difieren a las reglas normativas ya que las primeras no solo regulan, sino que constituyen el mismo comportamiento que regulan, ya que actuar de acuerdo con un número suficiente de reglas es constitutivo de la conducta en cuestión (Searle, 2006, p.100).



*Figura 14.* Formación de Estructuras Institucionales.  
Elaboración propia, sobre la base de Searle (2006) y Noguera (2010)

Sobre el análisis anterior, dos aspectos son fundamentales de comprender; primero, las funciones status son la base de la realidad institucional humana y segundo, las reglas constitutivas difieren de las reglas normativas y son parte estructural de las funciones status. Por lo anterior, las funciones status son de tal relevancia por lo que se comprende que estas son el pegamento que mantiene a las sociedades unidas (Searle, 2006, p.100).

Por los aspectos y análisis anteriores, es posible entonces aproximarse a una definición de institución propiamente tal.

<sup>27</sup> Ejemplo propuesto por John Searle sobre una tribu que decide construir un muro alrededor de sus chozas para mantener asilada a la misma del exterior y protegida de invasores. Con el tiempo, el muro se deteriora, quedando sólo una línea de piedras. Así las personas de fuera, reconocen la línea de piedras como límite. Las personas aceptan que la línea de piedras tiene un determinado "status"

**Institución** es cualquier sistema de **reglas constitutivas** (aceptadas colectivamente) sobre una **función estatus** que conlleva una **deontología** y que proporcionan una estructura dentro de la cual se pueden crear **hechos institucionales**.

El término institución, como ya se hacía mención al inicio, posee diferentes definiciones las que en suma difieren en función del enfoque y énfasis que se pretende dar. De esta forma es que la construcción anterior de la definición de institución, comprendiendo la profundidad conceptual que la estructura, es concebida acá de manera global.

Otras definiciones, del término pueden agregar diferentes procesos, además de los antes expuestos. Por mencionar algunos ejemplos, para Ronald Jepperson (2001), "la institución es aquella que representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo" (Jepperson citado en Powell y Dimaggio, 2001, p.195). Jepperson (2001) a partir de esta definición luego precisa lo que entiende por "orden o patrón" centrándolo en secuencias de interacción estandarizadas, por lo que asume que la institución es un patrón social que evidencia un proceso de reproducción particular.

El contrastar ambas definiciones de institución, quedan de manifiesto elementos comunes. Mientras que Searle alude a reglas constitutivas, Jepperson lo hace sobre orden o patrón social; sin embargo, ambos coinciden en el hecho de que para que la institución sea formada, esta debe alcanzar cierto estado o prosperidad en palabras de Jepperson, o bien en el hecho institucional, puntualmente en la función status que conlleva una deontología en palabras de Searle.

Una tercera definición apunta a indicar que las instituciones son un conjunto de reglas conocidas y compartidas por los miembros de una comunidad, que estructuran la interacción social (Knight, 1992). En este sentido, nuevamente coinciden elementos de base común, como "conjunto de reglas" que, si bien no establece el tipo o clasificación de ellas, las alude como basales en la existencia de las instituciones. Que estas (reglas) son "conocidas y compartidas" evidencia la intencionalidad colectiva sobre la base de la comunidad y su asignación de función status dado que esta responde dentro de la interacción social.

En la revisión sobre definición y claridad de las instituciones, permanecen elementos comunes que identifican a la institución, independiente de la forma que va adquiriendo su definición. Otras definiciones dadas son:

Institución concierne a todas las actividades regidas por expectativas estables y reciprocas (Bourricaud y Boudon, 1981).

Para Masahiko Aoki (2001), la "institución es un sistema auto-sostenido de creencias compartidas sobre una forma destacada en la cual el juego se reproduce repetidamente". Es posible identificar "una manera por la cual el *juego se juega repetidamente* como las reglas del juego". Sin embargo, con eso no se refiere a las reglas dadas externamente o condicionadas por la política, la cultura o una coyuntura determinada. Estas reglas son creadas de manera interna, endógenamente a través de las interacciones estratégicas de los agentes, mantenidas en las mentes de los agentes y, por tanto, auto-sostenibles. Para que las creencias sean compartidas por los agentes de manera auto-sostenible y consideradas por ellos como relevantes para las consecuencias de sus elecciones, deben tener bases sustantivas. (Aoki, 2001, p.10). Aquí, se propone una definición de institución sobre la base de atribuirle cinco propiedades: i. Es una creación interna (endógena) que perdura en tanto que ningún agente se interese en modificar unilateralmente su comportamiento; ii. Es un medio para reducir la incertidumbre; iii. Las reglas institucionales son robustas en el tiempo; iv. Existe una diversidad de instituciones ya que ellas son contingentes; v. Es una creencia compartida. (Pesqueux, 2009, p.12).

Según Douglas North (1990), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, ellas son las obligaciones concebidas por los seres humanos para modelar la interacción humana. En consecuencia, ellas estructuran los incentivos de intercambio humano, sea este político, social o económico (North, 1990).

Desde una perspectiva estructural de las instituciones, estas poseen al menos dos tipos de enfoques, un enfoque *agregador* y otro *integrador* que caracterizan el accionar de las instituciones (March y Olsen, 1989). Sobre el "enfoque agregador" la función de las instituciones es básicamente la asignación óptima de los recursos para satisfacer los diversos intereses, y potencialmente divergentes, de las coaliciones y otras partes involucradas. Sobre este enfoque, la característica principal de las instituciones en esta línea se evidencia por su actuar de corto plazo, es decir, no tienen clara referencia del pasado histórico de la institución, ni tampoco una proyección sobre el futuro, dado que su foco es la satisfacción de intereses mediante la asignación de recursos. Respecto del "enfoque integrador", las instituciones tienen por función principal la creación y fortalecimiento de comunidades en las que sus miembros se reconocen con ella por los valores que comparten y que internalizan. En este sentido, las instituciones reconocen y se apoyan en el pasado y poseen una visión de futuro definida y enraizada (Pesqueux, 2009, p.10).

Las instituciones en su realidad pueden presentarse y desarrollarse en una especie de mezcla de ambos enfoques, dado que sobre una posición agregadora debe presentarse una integradora, sin embargo, desde el punto

de vista gerencial y de gestión de las instituciones, suele privilegiarse el enfoque agregador por sobre el integrador (Pesqueux, 2009). Aun lo anterior, pareciera que el desarrollo de las instituciones y su fortalecimiento se basa fuertemente en aspectos más integradores que dan sentido de identidad de sus miembros y niveles de compromiso claros sobre las funciones y fines que se han construido y desarrollado por y para la institución.

Un aspecto trascendental, tanto de la creación como del desarrollo de las instituciones, además de las diversas características enunciadas anteriormente, apunta a la *legitimidad* de las mismas. Esta legitimidad puede comprenderse por la intencionalidad colectiva dada por los agentes o grupos sociales sobre el objeto o entorno institucional. Así se asientan bases de orden legítimo de las instituciones. En palabras de Max Weber (2010), los agentes o grupos sociales dan legitimidad a las instituciones en virtud de:

- a. La tradición, sobre la base de lo que ha existido siempre, esto da cuenta de la persistencia en el tiempo de un determinado orden reconocido por todos;
- b. Una creencia, basada particularmente en el carácter emocional, ánimo, grado de motivación y por ende, niveles de compromiso ante la institución. Una especie de reconocimiento por aquellos agentes o grupos sociales, involucrados o no, que ven en la institución un marco de acción;
- c. Lo que está estatuido positivamente, creyendo en la legalidad de lo estatuido. Los partícipes pueden considerar esta legalidad legítima o en virtud de un acuerdo de los interesados a favor de esta legalidad o en virtud del poder y sometimiento (sobre la base de un poder de hombres, sobre hombres considerado como legítimo) (Weber, 2010, p.125).

### *Institución y Organización*

Tanto "institución" como "organización" han resultado ser conceptualmente términos ambiguos o confusos al momento de definirlos y establecer relaciones entre uno y otro. Del mismo modo, tanto procesos organizacionales como institucionales poseen puntos de contacto, toda vez que, por ejemplo, la organización va ordenando y legitimando su accionar dando paso a organizaciones formales que finalmente avanzan sobre un proceso de institucionalización de la misma.

Al intentar establecer precisiones sobre estas, y por ende evidenciar sus diferencias, Philip Selznick, apuntando a una definición de organización, expresa en su "Teoría de la Organización" que esta "es la disposición de personal para facilitar el logro de un objetivo acordado por medio de la asignación de funciones y responsabilidades" (Gaus, 1939, p.66) o definido de

forma más general, una organización formal es un "sistema de actividades o redes de dos o más personas coordinadas conscientemente" (Barnard, 1938, p.73). Si se considera dentro de esta óptica, la organización formal es la expresión estructural de una acción racional (Selznick, 1987, p.2). En este sentido, la organización requiere de capacidades tanto técnicas como de gestión que define una "cadena de mando" que posibilita el desarrollo de funciones especializadas en virtud del objetivo que se pretende lograr. Así, un aspecto clave del proceso organizacional es la delegación de funciones para el desarrollo de sus procesos y por consiguiente su coordinación y control.

Para Selznick una institución es un "producto natural de las necesidades y presiones sociales, una respuesta, un organismo adaptativo"; en contraposición, una organización la comprende como "una herramienta reemplazable, un instrumento racional diseñado para realizar un trabajo" (Selznick, 1957, p.5).

Retomando la definición general de institución expresada en anteriormente, que apunta a cualquier sistema de reglas constitutivas, que proporciona una estructura dentro de la cual se puede crear hechos institucionales donde se asigna una función status que conlleva una deontología, es posible distinguir que la institución se caracteriza por el lugar concebido a la soberanía, es decir, refiere a la misión que le es propia y de la manera de llevarla a cabo, en una perspectiva donde las características económicas quedan en segundo plano; de esta manera la institución crea certidumbre. La organización por su parte se caracteriza y concentra en la eficiencia de su funcionamiento (en pos del logro del objetivo trazado), por ello, la organización es altamente oportunista, a diferencia de la institución que se caracteriza más por la obstinación de mantener las reglas e identidad que la caracteriza. Por ello, la organización crea, a diferencia de la institución, incertidumbre y riesgo.

Hay universalidad en la institución allí donde está lo general de la organización. La institución puede desinstitucionalizarse<sup>28</sup> mientras que la organización no se desorganiza, sino que cambia o desaparece convirtiéndose en "otra" organización (Pesqueux, 2009, p.9).

Un contrapunto interesante de evidenciar sobre instituciones y organizaciones muestra que las instituciones contribuyen al logro del "bien común", por lo que se reconoce en ella una función estatus y por ende un estatus legal y simbólico, identitario reconocido por grupos sociales. Por su parte las organizaciones carecen de lo anterior, tendiendo a la realización de objetivos particulares o específicos centrados en la eficiencia en su logro.

---

<sup>28</sup> La institución puede perder su carácter jurídico, político y simbólico; una pérdida de identidad, lo que conduce consecuentemente a la *desinstitucionalización*.

Algunos aspectos abordados anteriormente y otros identificados como elementos diferenciadores entre instituciones y organizaciones, es el que se presenta a continuación en la tabla 9

Tabla 1. *Características generales: Institución y Organización*

Institución	Organización
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco de la sociología, ciencias políticas, filosofía política, economía</li> <li>• De carácter universal</li> <li>• Participa en el logro del "bien común" con la producción de "bienes públicos"</li> <li>• Se basa en "contrato social"</li> <li>• Define y se basa en ideología</li> <li>• De carácter público</li> <li>• No negocia</li> <li>• De carácter intransigente (obstinación)</li> <li>• Sin contingencia (lógica de la vocación)</li> <li>• Generadora de certidumbre, estabilidad</li> <li>• Perspectiva del "ser"</li> <li>• Institución como constituyente de un derecho (objetivo político)</li> <li>• Ciudadanos y adherentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco de las ciencias de las organizaciones</li> <li>• De carácter general</li> <li>• Participa en la realización de objetivos específicos en el contexto de la eficiencia mediante la producción y venta de "bienes privados"</li> <li>• Se basa en "contrato privado"</li> <li>• Define y se basa en la cultura</li> <li>• De carácter privado</li> <li>• Negocia</li> <li>• De carácter oportunista, eficiencia</li> <li>• Contingencia (lógica de la motivación)</li> <li>• Incertidumbre, riesgo, inestabilidad</li> <li>• Perspectiva del "crecimiento"</li> <li>• Organización como constituyente de una oferta (objetivo económico)</li> <li>• Partes involucradas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Pesqueux, Y. (2009).

### *Institucionalización*

Si se comprende que la institución representa un orden o patrón social (secuencias de interacción estandarizadas), que ha alcanzado cierto estado o propiedad, según su función status y hechos institucionales que desarrolla, entonces la institucionalización es el proceso para alcanzarlo (Jepperson en Powell y Dimaggio, 2001, p.195).

Si se concibe la institución como un patrón social que revela un proceso de reproducción particular de su accionar (Jepperson en Powell y Dimaggio, 2001, p.195); y cuando a este proceso de reproducción, ya conocido, tiende a generar prácticas que desvían tal actuar y estas son contrarrestadas por medio de controles reiterativamente activados y socialmente construidos (y comúnmente comprendidos y aceptados) es posible afirmar entonces que este

patrón está institucionalizado. En suma, un patrón está institucionalizado en la medida que existen procesos reproductores en curso y así, las desviaciones respecto de las formas normales de acción definidas por el diseño institucional, tienden a contrarrestarse, por medio de rutinas (Fararo y Skvoretz, 1986, en Jepperson en Powell y Dimaggio, 2001, p.195).

La institucionalización entonces, se representa como un conjunto particular de procesos sociales reproductores. En este sentido, es importante subrayar que institucionalización y cambio no refieren al mismo proceso, sin embargo, tampoco debe considerarse como oposiciones. El institucionalismo se ilustra como elementos y/o definiciones que son caracterizados por restricciones de orden superior, las que van siendo impuestas por las realidades que se van construyendo en el grupo social. Así "la institucionalización es el proceso por el cual los procesos sociales, las obligaciones o el presente vienen a tomar estatus de regla en el pensamiento de la acción social" (Rojot, 1997 en Pesqueux, 2009, p. 11).

Ya entendida las diferencias entre instituciones y organizaciones, es posible atender que las segundas transiten a procesos de institucionalización. Organizaciones que se van tornando formales y que los procesos que desarrollan son rutinarios (secuencias de interacción estandarizadas o patrones sociales), conocidos por el grupo social y aceptados, tienden a concluir sobre la base de su institucionalización. De esta forma, cobra valor la afirmación hecha anteriormente sobre las organizaciones, dado que estas no se desorganizan, sino que desaparecen o bien se constituyen como otras organizaciones; pero además de este hecho, las organizaciones entonces si pueden dar cabida a procesos de institucionalización, no sólo por las características anteriores sobre la evidencia de patrones sociales sino también, por ejemplo y entre otras características, sobre su enfoque agregador – integrador.

Si se pone el foco en las organizaciones grandes, las desviaciones del sistema formal tienden a institucionalizarse, de forma que se establecen "leyes no escritas" y asociaciones informales. La institucionalización elimina estas desviaciones del ámbito de las diferencias personales, transformándolas en un aspecto estructural persistente de las organizaciones formales. Al tomar un conjunto distintivo de valores, las organizaciones se convierten en estructuras con carácter, adquieren una identidad. La identidad es lo que da cuerpo a la organización, lo que la convierte en institución. Así, la institucionalización será generada en una organización en el tiempo, reflejo de su propia historia y de las diferentes personas que la han conformado, de los grupos que la materializan y los intereses que ellos crearon como en la forma en que la organización se ha adaptado a su ambiente (Selznick, 1957).

La institucionalización es una idea neutral, que se puede definir como "la emergencia de un modelo ordenado, estable, socialmente integrado alejado

de actividades: inestables, libremente organizadas, o técnicas estrechas" (Broom y Selznick, 1955, p.238). La institucionalización es resultado de procesos adaptativos, e identifica como su significado más relevante el de "infundir con valor, más allá de los requerimientos técnicos de las tareas a mano" (Selznick, 1957, p.17).

Para Jepperson, "la institucionalización es una propiedad relativa" dado que es el grupo social quien determina considerar un objeto como una institución sobre la base de su contexto analítico. Así por ejemplo, indica: 1. Que una práctica sea institución está en relación con contextos especiales, aunque se puede ampliar y formalizar esta relatividad un poco más. 2. En cualquier sistema que posee diferentes niveles organizacionales, los niveles primarios, por ejemplo, pueden funcionar como instituciones sobre los segundos niveles de organización. 3. Que un objeto sea institución está vinculado directamente con la dimensión particular de una relación. Para algunos un objeto posee mayor grado de institución que para otros. 4. Que un objeto sea institución está en relación con la centralización. En los sistemas, las partes centrales son instituciones respecto de las periferias. (Jepperson, 2001, p.197).

Las últimas acepciones sobre la "relatividad de la institucionalización" pueden ser aceptadas, más otras pueden ser objeto de mayor análisis y grados de cuestionamiento. Así por ejemplo, el cuarto aspecto puede caer en la generalidad de determinadas estructuras u objetos, sin embargo, estructuras periféricas son potencialmente instituciones sobre la base de su entorno y contexto en el cual se desenvuelven. El nivel de cuestionamiento puede estar dado por una construcción argumentativa sobre la base de los mismos aspectos anteriores mencionados por Jepperson (2001).

Dada la comprensión de la institucionalización como proceso, es, para efectos de este estudio, mayormente comprensible si se considera e involucra los elementos estudiados anteriormente en el momento de aproximarse genéricamente a la definición de institución; es decir, el proceso de institucionalización involucra el tránsito del reconocimiento de una intencionalidad colectiva de un elemento, objeto, persona(s) por la que le es asignada colectivamente una función y que esta función es particular, función status, generando reglas constitutivas que conllevan el establecimiento de poderes deónticos como derechos, deberes, obligaciones, autorizaciones, permisos, otorgamientos, etc. Este proceso se puede ilustrar en la figura 29 que indica como suceden procesos de institucionalización, los que generan hechos institucionales dando por consecuencia la formación de la institución.

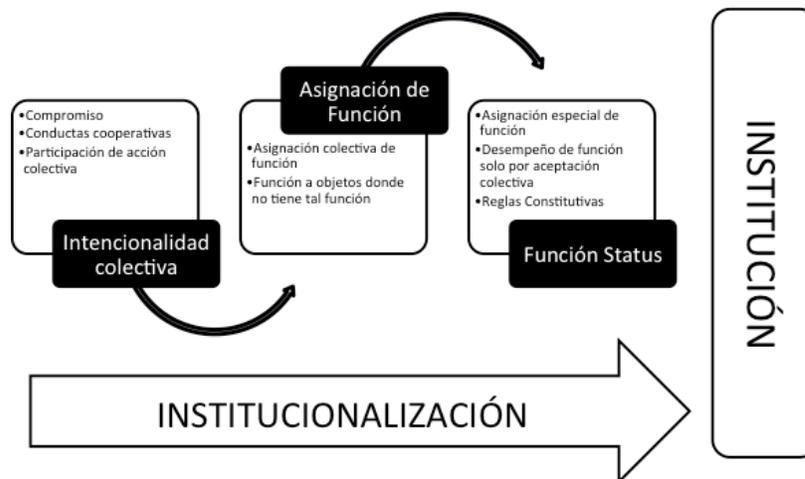


Figura 15. Proceso de institucionalización y construcción de institución.  
Elaboración propia a partir de Searle (2006)

### 3.1. Corrientes del Neoinstitucionalismo

El nuevo institucionalismo, se origina a partir del estudio de las instituciones, con diferentes enfoques hacia las últimas dos décadas del siglo XX. Al igual que el "viejo" institucionalismo, el nuevo evidencia una polisemia sobre el concepto de institución, pero con elementos comunes. Ya se hacía mención que las contribuciones del viejo institucionalismo, si bien no fueron formalmente consideradas en los estudios posteriores, dado que estaba constituida por un conjunto de aportaciones heterogéneas y con distintos enfoques (Peters, 1999 citando en Caballero, 2007, p.10) es claro, en algunas perspectivas, el mantenimiento de determinadas ideas fuerza o pilares de base.

El principio de base del nuevo institucionalismo apunta a que todos los resultados de las actividades humanas se explican por la acción individual, por tanto, las interacciones que se generan entre los individuos, a causa de la acción individual, en las estructuras legitiman las instituciones. Así, el neoinstitucionalismo remarca aquellas instituciones que definen el comportamiento de los actores frente a su medio social (Vargas, 2008, p.49).

Tal como lo indican March y Olsen (2007), "un nuevo institucionalismo ha aparecido en ciencia política y que lejos de ser coherente o consistente, no estaba completamente legitimado, pero a la vez, no podía ser totalmente ignorado" (March y Olsen, 1984 citado en Caballero, 2007, p.10). Este hecho resignificó la atención sobre las instituciones y su estudio en ciencia política llevándolo a la agenda de investigación contemporánea.

Así las cosas, las aportaciones de March y Olsen, sobre el nuevo institucionalismo, se centra en el estudio de las variables o factores organizacionales en la vida política sobre la base de tres ideas centrales (Caballero, 2007, p.11): primero, la relativa autonomía de las instituciones políticas, donde el Estado es afectado por la sociedad y este afecta a la sociedad, de tal forma que las instituciones pueden estar dotadas de coherencia y autonomía, por tanto, son posicionadas como actores políticos, siendo, además tomadoras de decisión en materias político-públicas. Segundo, recurrir a la historia política y su ineficiencia y complejidad causal sobre el concepto de "estructuras políticas" y asumirlas como conjunto de normas, roles, arreglos físicos, entre otros que son relativamente invariantes frente a la rotación de los individuos y adaptables a las preferencias y expectativas individuales. La estructura política simplifica un mundo complejo para los individuos que están en él, y en el que pueden existir condiciones que dificultan la tendencia a la eficiencia histórica. Tercero, la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política como una interpretación de la vida, apostando por otras lógicas de acción que conllevan el papel central del significado y los símbolos como instrumentos del orden interpretado.

En el neoinstitucionalismo, se evidenciaban con claridad tres enfoques en la ciencia política que abordan el estudio sobre el significado, formas y procesos de las instituciones, su desarrollo y cambio sobre la base de: 1. Economía: que apunta al estudio y análisis institucional, sobre la base de una teoría económica de las instituciones, que involucra conceptos como costos de transacción, derechos de propiedad, agencia, evolucionismo. 2. Sociología: que apunta al análisis organizacional, su sistema y procesos que se relacionan y transitan hacia las instituciones. Se basa en la psicología cognitiva, estudios culturales, fenomenología y etnometodología. Enfatiza al marco cognitivo por sobre el normativo y centran su atención sobre los sistemas de creencias en el entorno de las organizaciones. 3. Historia: que apunta al análisis de las estructuras y procesos políticos de largo plazo, donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores (Pierson y Skocpol, 2005; Steinmo, 2001 citado por Vargas, 2008, p.50)

Estos enfoques surgen como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de marcos de incentivos y restricciones de impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo (Vargas, 2008, p.49).

Sobre la base de estos enfoques se describen las principales ideas de base, principios e importancia de cada una de estos movimientos neoinstitucionalistas. La intención de aquello es poder dar cuenta que las tres

perspectivas tienen aportes y limitaciones y que algunas se ajustan más que otras en el análisis de determinadas instituciones.

### *Neoinstitucionalismo de Elección Racional (Rational choice)*

Se debe considerar, primero que todo, que la caracterización de este enfoque da cuenta de diferentes énfasis y dimensiones de análisis; sin embargo, para efectos de este trabajo, se indicarán elementos generales y sus principales ideas fuerzas que movilizan a este institucionalismo proveniente de la economía institucional.

El institucionalismo de elección racional centra su foco tanto en el individualismo metodológico, es decir, el individuo como agente decidor en la resolución de cualquier teoría o análisis, como en la teoría de la elección pública<sup>29</sup> y sobre estos fundamentan la actividad política en teorías del comportamiento humano que modelen la naturaleza del individuo (Caballero, 2007, p.14). De esta forma, los modelos de elección racional se caracterizan por presentar con claridad las bases para el comportamiento de los individuos. Por esto, el institucionalismo de elección racional concibe a las instituciones como restricciones o como productos de las actuaciones necesarias para satisfacer sus intereses (Shepsle, 1989 citado por Zurbriggen, 2006, p.68), es decir, dirige y restringe la conducta individual.

Dadas las características de este enfoque, también algunos investigadores y autores utilizan la expresión "institucionalismo centrado en el actor" para resaltar el foco e importancia que tienen los individuos en el institucionalismo de elección racional.

Sobre el análisis y descripción de este enfoque, surge de manera espontánea una especie de contradicción o paradoja: Este enfoque pone en el centro al individuo y su metodología individualista, centrada en sus propias decisiones (agente decidor) y la aplicación de la teoría de la elección pública, en suma, los seres humanos diseñan y crean las instituciones, pero acto seguido, son restringidos por las mismas (Caballero, 2007, p.14).

Así, dentro de este enfoque, se pueden identificar definiciones, de diferentes autores, sobre las instituciones en el marco de la elección racional. Para Weingast, las instituciones son conjuntos de reglas e incentivos que restringen las posibilidades de elección de los agentes políticos, quienes buscarán maximizar sus preferencias dentro de ese marco institucional (Weingast, 1996 citado en Caballero, 2007, p.14). Desde la perspectiva de Kiser y Ostrom, las instituciones son las reglas que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión,

---

<sup>29</sup>La teoría de la elección pública pretende relacionar, como identidades individuales, la economía con la política por medio del Estado, con el fin último de averiguar que elementos son los que condicionan las decisiones políticas del Estado

cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en que secuencia, y cómo integrarán las acciones individuales en las decisiones colectivas (Kiser y Ostrom, 1982 citado en Caballero, 2007, p.15).

Este enfoque incorpora la nueva economía de las organizaciones, que enfatiza en la importancia de los derechos de propiedad, referidos a la posición de los individuos sobre la utilización de los recursos escasos; los costos de transacción, referido a cualquier tipo de costos asociado en el momento de realizar una transacción económica que incluso contempla, por ejemplo, costos de información, costos de negociación, costos de vigilancia, costos de ejecución, entre otros y el funcionamiento de las organizaciones como elementos relevantes para el desarrollo. En este contexto, es menester promover un marco o estructura institucional que permita disminuir los costos de transacción y la consideración de contratos incompletos, es decir, los términos en que se materializa la combinación de costos de transacción y derechos de propiedad.

El institucionalismo de elección racional asigna el rol de las instituciones en la actividad política como forma de reducir la incertidumbre de acción y resultados políticos (Caballero, 2007, p.15). Las reglas institucionales impuestas son extendidas también a los competidores por tanto, ellos también tienen limitadas sus posibilidades de elección; así, las reglas benefician al conjunto de los individuos. Este tipo de beneficios se ve reflejado también en la disminución de los costos de transacción producto de la existencia de las instituciones. Aquella cooperación en el nivel de los agentes individuales, es demasiado costosa y se ve facilitada por las instituciones (Shepsle, 1986). En este sentido, uno de los aspectos relevantes de las instituciones es que estas promueven la cooperación.

Peters (1999) evidencia cinco ideas centrales del institucionalismo de elección racional (Peters, 1999 citado en Caballero, 2007, p.15):

1. *Instituciones como reglas.* Esta afirmación refiere a que las "instituciones son prescripciones que los seres humanos utilizamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas, incluyendo las que acontecen en las familias, barrios, mercados, empresas, clubes deportivos, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos a todas las escalas (Ostrom, 2015, p.39)
2. *Reglas para tomar decisiones.* Las instituciones son un medio que permite desarrollar una adecuada función del bienestar social.
3. *Los individuos existen dentro de las organizaciones.* Se encuentran en el centro de las instituciones/organizaciones para lograr sus objetivos o maximizar su función objetivo.

4. *Modelos basados en la relación principal-agente.* Se enfoca en el estudio de las relaciones tanto dentro de las organizaciones como entre organizaciones dentro del sector público.
5. *Modelos basados en la teoría de juegos.* Es posible comprender la dinámica de las instituciones como un juego entre actores; así si este se juega una vez sus resultados son eventualmente diferentes que si este es jugado repetidas veces (concepción clave de formación y fortalecimiento institucional), lo que promueve mayor cooperación, compromiso y cumplimiento sobre la base del objetivo trazado.

### *Neoinstitucionalismo Histórico*

Este enfoque concibe que las instituciones son las que estructuran la política y que no solo modelan las estrategias sino que además definen los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y las de conflicto. En este contexto, el Estado está formado y organizado por una red compleja de grupos de interés y organizaciones que poseen diferentes niveles o grados de poder. Las instituciones son los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustados en la estructura organizacional de la política o la economía política. Estos pueden ir desde las normas de orden constitucional o los procedimientos operativos estándar de una burocracia a las convenciones que rigen el comercio de comportamiento sindical o de relaciones banco – empresa. En general, se asocian las instituciones con las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal (Hall y Taylor, 1996, p.6).

El institucionalismo histórico analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores (Pierson y Skocpol, 2005; Steinmo, 2001 citado en Vargas, 2008, p.50). Uno de los focos clave del institucionalismo histórico apunta a la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. Estos arreglos institucionales refieren al conjunto de reglas de comportamiento que gobiernan en un dominio específico y por tanto es trascendental la calidad de estos la que dependerá de los resultados del diseño de mecanismos que los generan y sustentan y que se expresan finalmente en la gobernabilidad de la esferas privadas y públicas, de los intereses individuales y del bien común en la obtención eficiente de resultados por el uso de los recursos disponibles (Vargas, 2008, p.50).

Los arreglos institucionales actuales se encuentran necesariamente influenciados por los arreglos institucionales pasados, de esta manera, las decisiones pasadas influyen en las decisiones actuales de las instituciones que regulan las relaciones de las organizaciones político-administrativas y los actores económicos y sociales.

El institucionalismo histórico se aparta de los enfoques racionalistas de las instituciones, dado que las suposiciones que se basan rígidamente en la acción racional resultan demasiado restrictivas (Powell y DiMaggio, 2001, p.15); sin embargo ambas, tanto el institucionalismo histórico como el de elección racional, explican las elecciones que hacen los individuos en un tiempo dado en función del contexto (Katznelson y Weingast, 2005 citado en Vargas, 2008, p.51).

El institucionalismo histórico, identifica y establece cuatro características que lo hacen distintivo de los demás enfoques neoinstitucionalistas (Hall y Taylor, 1996, p.7):

1. Conceptualización de la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios.
  - Instituciones tienen efectos en los resultados políticos mediante las acciones de los individuos.
  - Instituciones influyen en el comportamiento de los individuos mediante dos tipos de enfoques: de cálculo y cultural.
  - Enfoque de cálculo: los individuos buscan maximizar la obtención o logro de los objetivos definidos por la función de preferencia específica, por lo que su comportamiento es estratégico; sondan todas las opciones posibles para seleccionar aquella que le confiere máximo beneficio. Las instituciones proporcionan información relevante para el comportamiento de los demás, mecanismos de aplicación de acuerdos, sanciones, entre otros. Afectan a la acción individual alterando las expectativas que un actor tiene sobre las acciones que otros pueden tomar en respuesta o simultáneamente con su propia acción. Es clave la interacción estratégica.
  - Enfoque cultural: El comportamiento no es totalmente estratégico, pero es limitada por una visión del mundo individual. Las personas recurren a rutinas establecidas o patrones familiares de comportamiento para lograr sus propósitos. Las personas se ven como satisfactores más que maximizadores de utilidad. La elección de un curso de acción depende de una interpretación más que en un cálculo meramente instrumental. Las instituciones ofrecen marcos morales o de conocimiento para la interpretación y acción; además de proporcionar información estratégicamente útil, también afectan a las propias identidades, autoimagen y preferencias de los actores.
  - Ambos enfoques (de cálculo y cultural) son utilizados para explicar la relación entre las instituciones y la acción.
2. Resaltan las asimetrías de poder relacionadas con el funcionamiento y desarrollo de las instituciones.

- Formas en que las instituciones distribuyen energía de manera desigual entre los distintos grupo sociales.
  - Las instituciones dan a algunos grupos o intereses, acceso desproporcionado en relación con el proceso de toma de decisiones.
  - En lugar de enfatizar el grado en que un resultado hace que todos estén mejor, tienden a subrayar cómo algunos grupos pierden mientras que otros ganan.
3. Poseen una visión de desarrollo institucional que enfatiza en la dependencia de la trayectoria y consecuencias no deseadas.
- Defensores de una imagen de la causalidad social, que es “dependencia de la trayectoria” o “camino dependiente” (*path dependence*), referida a que las mismas fuerzas operativas no generan los mismos resultados en todas partes dado que el efecto de estas fuerzas será mediada por las características del contexto de una situación dada, a menudo heredados del pasado.
  - Las instituciones son vistas como características relativamente persistentes del paisaje histórico y uno de los factores centrales que empujan el desarrollo histórico a lo largo de una serie de “caminos”.
  - Centrados en explicar cómo las instituciones producen esos “caminos”, es decir, cómo estructurar la respuesta de una nación a los nuevos desafíos (capacidades del Estado y legados políticos en las decisiones políticas posteriores).
  - Consecuencias imprevistas e ineficiencias generadas por las instituciones existentes, en contraste con las imágenes de las instituciones como la más deliberada y eficiente.
  - División del flujo de acontecimientos históricos en periodos de continuidad marcada por “momentos críticos”, es decir, momentos en los que el cambio institucional importante se lleva a cabo creando así un “punto de bifurcación” en la que el desarrollo histórico se mueve en un nuevo camino. El foco es explicar lo que precipita esos “momentos críticos”.
4. Enfocados en integrar el análisis institucional con la contribución que otros tipos de factores, como las ideas, pueden hacer los resultados políticos
- No se enfatiza que las instituciones son la única fuerza causal en la política

- Las instituciones están en una cadena causal que acoge el papel de otros factores, en particular el desarrollo económico y la difusión de las ideas.
- Se establece especial atención entre las instituciones y las ideas o creencias.

### *Neoinstitucionalismo Sociológico*

Este enfoque cuestiona la distinción tradicional entre aquellas partes del mundo social que se dice que reflejan a la «racionalidad» formal como un medio y fin del tipo asociado con las formas modernas de organización y burocracia, y las partes del mundo social que se dice que muestran un conjunto diverso de prácticas asociadas con la "cultura" (Hall y Taylor, 1996: 13). El institucionalismo sociológico afirma que muchas formas y procedimientos institucionales no fueron ni han sido creados para ganar eficiencia, sino que constituyen prácticas culturalmente específicas y asimilados en las organizaciones como resultado de los procesos asociados a la transmisión de estas prácticas culturales en general.

Este enfoque, basado en la teoría de la organización, posee una visión crítica de la racionalidad. En este sentido, afirma que los límites del conocimiento imposibilita la toma de decisiones racional, por ende, es necesario establecer racionalidades acotadas. Así, las ventajas de una racionalidad acotada, como la dependencia en procedimientos operativos estándar, posibilitan a los individuos la toma de decisiones (Immergut, 1997, p.404).

El institucionalismo sociológico o el nuevo institucionalismo en la teoría de la organización, destaca la importancia de códigos simbólicos y del rol de las instituciones en la generación de un significado, así mismo las normas de convivencia como categorías de acción (Immergut, 1997: 404). De esta forma, las instituciones desarrollan un sentido de pertenencia o identidad, aumenta el nivel de compromiso colectivo e inclusive, las definiciones de roles y jerarquías reconocidas, influyen en la percepción y por ende en la conducta de los individuos. Un aspecto central en este proceso es la construcción y fortaleza de la legitimidad institucional. Esto se ve reforzado en los trabajos de Chester Barbard (1968) y Philip Selznick (1949, 1957) los que destacan la relevancia que poseen la cultura, los valores y los símbolos para la conducción efectiva de la organización.

El nuevo enfoque del institucionalismo sociológico, encuentra su punto de partida en el trabajo seminal de Meyer y Rowan (1977; también Meyer 1977; Meyer y Scott 1983) que establece la importancia de las formas institucionalizadas para explicar la estructura que adoptan las organizaciones, más allá de las consideraciones que pudieran hacerse en términos de eficiencia. Así, estos autores se alejan y cuestionan las explicaciones

racionalistas para enfatizar que las organizaciones incorporan procedimientos socialmente racionalizados para alcanzar y mantener su legitimidad. Sin embargo, esto puede afectar su desempeño eficiente, lo que a su vez podría afectar su legitimidad (Ibarra, 2008, p.3).

En las proposiciones de Hall y Taylor (1996), indican la existencia de tres características del institucionalismo sociológico que generan elementos distintivos en el contexto de los otros enfoques institucionalistas revisados en el presente estudio:

1. Los institucionalistas sociológicos tienden a definir a las instituciones de manera mucho más amplia que los politólogos lo hacen, al incluir, no sólo reglas formales, procedimientos o normas, sino también el sistema de símbolos, guiones cognitivos y plantillas morales que proporcionan los denominados "marcos de significados" guiando la acción humana. Tal definición rompe con la diferencia conceptual entre "instituciones" y "cultura"; las dos se funden unas con otras. Lo anterior tiene dos implicaciones importantes: 1. Cuestiona la distinción que muchos politólogos hacen entre "explicaciones institucionales basados en estructuras organizacionales" y "explicaciones culturales sobre la base de una comprensión de la cultura como actitudes o valores compartidos". 2. Este enfoque tiende a redefinir la "cultura"; da cuenta de un "giro cognitivo" dentro de la misma sociología, distanciándose desde formulaciones que asocian la cultura exclusivamente con actitudes afectivas o valores hacia los que ven la cultura como una red de rutinas, símbolos o guiones que ofrecen plantillas para la conducta.
2. Poseen un entendimiento distintivo de la relación entre las instituciones y la acción individual, que sigue el "enfoque cultural" descrito anteriormente. En este sentido, la especificación de la relación entre las instituciones y la acción mediante la asociación de instituciones con "roles" a las que se adjuntan "normas de conducta" prescriptivas. Acá, los individuos que han sido socializados en determinados roles institucionales, internalizan las normas asociadas a estas funciones, y de esta manera se dice que las instituciones afectan el comportamiento. Se puede pensar en esto como la "dimensión normativa de impacto institucional". Aún lo anterior, muchos ponen énfasis en lo que se puede considerar como la "dimensión cognitiva de impacto institucional". Acá se hace énfasis en la forma en que las instituciones influyen en el comportamiento al proporcionar los guiones cognitivos, categorías y modelos que son indispensables para la acción, entre otras cosas, porque sin ellos, el mundo y el comportamiento de los demás no puede interpretarse.

En consecuencia, muchos institucionalistas sociológicos enfatizan el carácter altamente interactivo y mutuamente constitutivo de la relación

entre las instituciones y la acción individual. Cuando actúan como una convención social específica, los individuos simultáneamente se constituyen como actores sociales, en el sentido de involucrarse en actos socialmente significativos, y refuerzan la convención a la que se adhieren. La idea central de esta perspectiva es que la acción está estrechamente ligada a la interpretación. La relación entre el individuo y la institución, entonces, se basa en una especie de "razonamiento práctico" mediante el cual el individuo trabaja y resuelve las plantillas institucionales disponibles para diseñar un curso de acción.

3. Por último, el nuevo institucionalismo sociológico también adopta un enfoque distintivo al problema de explicar cómo las prácticas institucionales se originan y cambian. Muchos institucionalistas de elección racional explican el desarrollo de una institución por referencia a la eficiencia con la que sirve a los fines materiales de quienes la aceptan. Por el contrario, el institucionalismo sociológico argumenta que las organizaciones a menudo adoptan una nueva práctica institucional, no porque avance la eficiencia de la organización, sino porque aumenta la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En otras palabras, las organizaciones adoptan formas o prácticas institucionales específicas porque estas últimas son ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio. En algunos casos, estas prácticas pueden ser realmente disfuncionales con respecto al logro de los objetivos formales de la organización (Hall y Taylor, 1996, pp. 14-16).

Sobre los argumentos expuestos, el institucionalismo sociológico deja entrever la fuerte relación que existe entre la institución y la organización; incluso, para efectos de levantamiento de evidencias desde los actores, existe la tendencia de asimilarlos como sinónimos, sin embargo, tanto en este estudio como en la literatura existente debe quedar de manifiesto sus diferencias. Así expresa Douglas North (1984) sobre estas diferencias mediante analogía con los deportes:

"(...) una distinción fundamental (...) es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación, mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias"(North, 1984 citado en Powell y Dimaggio, 2001, p. 21)

Aun en el entendido anterior, en líneas anteriores del presente estudio, se ha hecho alusión, mediante argumentos dados por procesos de desarrollo de las organizaciones formales, que estas pueden transitar a institucionalizarse, sobre la base de la intencionalidad colectiva, la asignación

de función y en ello la función estatus que le es asignada colectivamente y reconocida por todos. De esta manera, se van desarrollando acciones que evidencian patrones y recurrencias en el accionar de la organización, es decir funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir ante el surgimiento de problemas o hechos de diferente naturaleza.

La existencia de rutinas establecidas en las organizaciones, permite reducir los diferentes problemas de elección estratégica por lo que reducen la incertidumbre y promueven la estabilidad en la organización. Si se atiende a esta forma de accionar, sobre rutinas, patrones que recurrentemente desarrolla la organización, generan la capacidad para predecir eficazmente las situaciones que el medio le presentará a la organización, lo que finalmente le otorgará un carácter institucional (Powell y DiMaggio, 2001, p. 22).

Con todo lo anteriormente expuesto, este enfoque considera que las instituciones son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos que se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales. Las instituciones son el resultado de negociaciones a través de múltiples interacciones entre los actores (Ostrom, 2000: 121) y que estas interacciones, como las formas y procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos culturales específicos (Schmidt, 2006).

Tabla 2. *Similitudes y Diferencias de los Enfoques Neoinstitucionalistas*

	Institucionalismo de Elección Racional	Institucionalismo Histórico	Institucionalismo Sociológico
Intereses	<p>Individualismo metodológico</p> <p>Teoría de la elección pública</p> <p>Institucionalismo centrado en el actor</p> <p>Centra al individuo como agente decidor (paradoja)</p>	<p>Instituciones estructuran la política, definen objetivos y encarrilan situaciones de cooperación y las de conflicto.</p>	<p>Institucionalismo más allá de la eficiencia, sino de la transmisión de prácticas culturales.</p> <p>Importancia de códigos simbólicos y del rol de las instituciones en la generación de un significado, así mismo las normas de convivencia como categorías de acción.</p> <p>Teoría de la Organización</p> <p>Teoría de la acción práctica</p> <p>Cultura, símbolos, valores, identidad, compromiso colectivo.</p>
Proceso político	<p>Costos de transacción</p> <p>Derechos de propiedad</p> <p>Contratos incompletos</p> <p>Función de la organización como elemento relevante para el desarrollo</p> <p>Reducir la incertidumbre de acción y resultados políticos</p>	<p>Instituciones como procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustados en la estructura organizacional de la política o economía política.</p> <p>Análisis de estructuras y procesos políticos de largo plazo.</p>	<p>Formas institucionalizadas para explicar la estructura que adoptan las organizaciones. Las organizaciones incorporan procedimientos socialmente racionalizados para alcanzar y mantener su legitimidad. Sin embargo, afectar desempeño eficiente, podría afectar su legitimidad</p>

Normativa	<p>Instituciones como reglas, prescripciones, para ordenar formas de interacciones repetidas y estructuradas (Ostrom)</p> <p>Reglas institucionales impuestas son extendidas también a competidores por lo que también tienen limitadas posibilidades de elección</p>	<p>Continuidad de arreglos institucionales a lo largo del tiempo.</p> <p>Arreglos institucionales actuales se encuentran influenciados por arreglos institucionales pasados. Decisiones pasadas influyen en las presentes.</p>	<p>“Dimensión normativa de impacto institucional”: relación entre las instituciones y la acción mediante la asociación de instituciones con “roles” a las que se adjuntan “normas de conducta” prescriptivas. Individuos socializados en determinados roles institucionales, internalizan las normas asociadas a estas funciones, y de esta manera se dice que las instituciones afectan el comportamiento.</p>
Actores	<p>Racional</p> <p>Los individuos se encuentran en el centro de las instituciones/organizaciones para lograr sus objetivos o maximizar su función objetivo.</p>	<p>Autorreflexivos</p> <p>Reflexivo sobre normas sociales, culturales e históricas, reinención de la tradición. Espectadores de la evolución de los arreglos institucionales.</p>	<p>“Dimensión cognitiva de impacto institucional”. Instituciones influyen en el comportamiento proporcionando guiones cognitivos, categorías y modelos indispensables para la acción, entre otras cosas, sin ellos, el mundo y el comportamiento de los demás no puede interpretarse.</p> <p>Racionalidad Acotada; los límites del conocimiento imposibilita la toma de decisiones racional.</p> <p>Procedimientos operativos estándar, posibilitan a los individuos la toma de decisiones</p>

Poder	Capacidad de actuar unilateralmente	<p>Asimetrías de poder relacionadas con el funcionamiento y desarrollo de las instituciones. Estas distribuyen energía de manera desigual entre los distintos grupos sociales.</p> <p>Dan a algunos grupos o intereses, acceso desproporcionado en relación con el proceso de toma de decisiones</p>	<p>Depende del lugar ocupado en la jerarquía organizacional.</p> <p>Asimetrías de información entre niveles organizacionales dan cuenta del ejercicio del poder al interior de la organización y eventualmente, sobre el mismo mecanismo, entre organizaciones</p>
Mecanismos Institucionales	<p>Modelos basados en la relación principal-agente. Se enfoca en el estudio de las relaciones tanto dentro de las organizaciones como entre organizaciones dentro del sector público.</p> <p>Modelos basados en la teoría de juegos. Dinámica de las instituciones como un juego entre actores: juega una vez sus resultados son diferentes que si este es jugado repetidas veces (concepción clave de formación y fortalecimiento institucional), promueve mayor cooperación, compromiso y cumplimiento sobre la base del objetivo trazado.</p>	<p>Visión de desarrollo institucional que enfatiza en la dependencia de la trayectoria y consecuencias no deseadas: <i>Path Dependence</i>.</p> <p>Instituciones como características persistentes del paisaje histórico y como factores centrales que empujan el desarrollo histórico por una serie de "camino". Atención a consecuencias imprevistas e ineficiencias generadas por las instituciones. Explicación de "momentos críticos" (cambio institucional)</p>	<p>La existencia de rutinas establecidas en las organizaciones, permite reducir los diferentes problemas de elección estratégica, reducen la incertidumbre y promueven la estabilidad en la organización. La forma de accionar, sobre rutinas, patrones que recurrentemente desarrolla la organización, generan la capacidad para predecir eficazmente las situaciones que el medio le presentará a la organización, lo que finalmente le otorgará un carácter institucional (Powell y Dimaggio, 2001, p.22).</p>

---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de criterios de Immergut (1997)

A partir de las descripciones y caracterizaciones anteriores, sobre las corrientes neoinstitucionalistas expuestas, el presente estudio se basa en el análisis de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) del Ministerio de Educación basado en el enfoque del institucionalismo histórico. Los fundamentos sobre la elección de este enfoque, por sobre el de elección racional y el sociológico, se asientan en que la caracterización y descripción, del enfoque neoinstitucionalista histórico, se alinea de mejor forma que las anteriores, al comportamiento y dinámica institucional de la UCE. Así, por ejemplo, el interés y objeto de la UCE como institución, apunta a la estructuración de políticas públicas educativas centradas en el diseño y construcción curricular para el sistema escolar chileno, definiendo objetivos y encausando la participación del sistema escolar en la definición curricular.

Para llevar a cabo el proceso político de la UCE, esta se basa en procedimientos formales e informales, como a su vez en rutinas y disposiciones basadas en la estructura organizacional de la política educativa, centrándose en definiciones hacia el sistema escolar de largo plazo. Desde el punto de vista de la normativa, la UCE basa su dinamismo en la continuidad de arreglos institucionales generados a lo largo del tiempo. Así, los arreglos o disposiciones institucionales que eventualmente se desarrollen, por su dinámica, se basan o influyen por disposiciones pasadas, lo que implica que las decisiones anteriores influyen en las actuales. Tanto los actores, como el poder y mecanismos institucionales, son potencialmente factores a caracterizar y describir sobre la base de los criterios evidenciados en el enfoque institucionalista histórico.

Por las razones anteriores, basadas en el análisis y caracterización teórica de los enfoques neoinstitucionalistas expuestos, el presente estudio se ha basado en el enfoque institucionalista histórico.

### **3.2. Cambio Institucional**

Si bien se ha dado cuenta de la existencia de diferentes enfoques o corrientes que generan diversas aproximaciones sobre las instituciones, como se indicó en secciones anteriores, estas refieren a cualquier sistema de reglas aceptadas colectivamente, las que modelan la interacción humana. Por tanto, una transformación o alteración de estas reglas o disposiciones que conforman las instituciones, apuntarían a un cambio de las mismas.

Rivas (2003) afirma:

El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque sumamente dinámico (flexible) en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de las diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos, respectivamente. Se parte de la premisa de que las

instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alteradas por los seres humanos. El que una institución sea estable no implica que acuse cambios. Siendo así, el cambio institucional es de gran importancia para el análisis institucional. (p.40)

Por su parte, Croizier y Friedberg (como se citó en Perdomo, Murillo y González, 2019) piensan que las instituciones conviven con otras instituciones, constituyendo redes complejas, de naturaleza sistémico-organizacional y, específicamente en esta época. Así, estas formas de interrelación sistémica comprenden procesos complejos de interacción que modifican las reglas institucionales y, a estas en tanto referentes importantes de la acción colectiva, resaltando la gran relevancia que cumplen hoy en día los procesos políticos y sociales de deliberación en cuanto a estas reglas, que son expresadas sobre todo en términos de la renegociación de las reglas, de los cambios y adaptaciones de estas. También influyen notablemente sobre la naturaleza de las reglas; por ejemplo, los cambios tecnológicos que suscitan ineludibles transformaciones en los procesos de control disciplinario. (Perdomo, Murillo y González, 2019, p.48)

Desde un punto de vista crítico, la comprensión de los cambios institucionales nos permite determinar si nuestras instituciones existentes persiguen (alcanzan) aquellas metas por las cuales se las suele justificar (Knight, 1992 en Gómez, 2015).

Desde un enfoque neoinstitucionalista, existe una debilidad cierta sobre el análisis y explicación del cambio institucional, a partir de conceptos propios y de la existencia de una teoría de cambio institucional. (Gómez, 2015, p.392). Lo anterior no priva de intentos que expliquen el cambio institucional desde los diferentes enfoques neoinstitucionalistas, de elección racional, histórico y sociológico, sin embargo, ha sido un punto débil que se ha intentado explicar.

En el neoinstitucionalismo de elección racional, expone que la vía del cambio institucional se caracteriza por la presencia de rendimientos crecientes y mercados imperfectos, con altos costos de transacción. (North, 1990 en Arias y Caballero, 2013, p.33) En este contexto, para entender el cambio institucional, North (como se citó en Arias y Caballero, 2013) indica algunas claves como: a. Interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez, y por tanto de competencia, es la clave del cambio institucional; b. La competencia fuerza a las organizaciones a intervenir continuamente en habilidades y conocimiento para sobrevivir; c. El marco institucional provee los incentivos que establecen las clases de habilidades y conocimientos que son percibidas como de máximo beneficio para los individuos; d. Las percepciones derivan de los modelos mentales de los jugadores; e. Las economías de escala, las complementariedades y las externalidades de red de la matriz institucional hacen el cambio institucional mayoritariamente incremental y dependientes de la senda. (p.33)

Así, el neoinstitucionalismo de elección racional, enfatiza que las instituciones son sistemas de reglas estables que generan un determinado conjunto de incentivos, se caracteriza por una visión rígida, en la que no hay espacio para alguna forma de dinámica institucional (Schimdt, 2008 en Gómez, 2015) y en la que las preferencias de los actores, son algo dado y estático (Fioretos, Falletti y Sheingate, 2013 en Gómez, 2015). Ahora bien, también existen al interior de este enfoque, algunos matices sobre sus críticas; por ejemplo, Ostrom (1986) propone analizar las instituciones en su contexto (en relación con otras), y considerar las reglas no solo como estructuradoras de la acción sino únicamente de la situación de acción. Así las instituciones existen en niveles múltiples que se relacionan de manera convergente o divergente, donde se determinan cursos de acción que deben ser negociados y pueden generar conflictos. De esta forma, también da cuenta de una visión no lineal y no estática, donde las reglas determinan un comportamiento particular y una única estructura de preferencias que retroalimentan a la institución. (Gómez, 2015, p.394)

Por su parte, las diferentes descripciones del cambio institucional sobre el enfoque sociológico dan cuenta de una forma holística de explicación, la que aborda diferentes factores o variables en las interpretaciones sobre la transformación institucional. Lo cierto es que las instituciones, por más estables que sean, no son eternas e inmutables.

El neoinstitucionalismo sociológico ha desarrollado diversas explicaciones sobre el cambio institucional. Alvarado (citado por Perdomo, Murillo y González, 2019) refiere al cambio institucional como un proceso de transformación y rediseño de estructuras y prácticas organizacionales en función del sistema normativo que sea reconocido como legítimo. Por su parte, para Friedland y Alford (citado por Perdomo, Murillo y González, 2019) indican que el cambio institucional se produce por la coexistencia de diferentes niveles de análisis asociados con el conflicto, la competencia, la negociación, la coordinación, la contradicción y la interdependencia. Hoffman (1999) por su parte, expresa que el cambio institucional se produce por la dinámica de la reconfiguración de un sector en particular, en el que se desarrollan eventos detonantes y acontecimientos que generan cambios en los actores del sector.(pp.366-367)

Para Powell y Dimaggio (2015), en el institucionalismo sociológico, se reconocen diferente tipos de procesos de cambio institucional, basados en el principio de que cada entrada es una salida de algún otro lugar, se identifican, al menos cuatro tipos: a. La formación institucional, que refiere a la salida de la entropía social o de patrones de comportamiento no reproductores o de patrones reproductores basados en "la acción"; b. el desarrollo institucional apunta más aun proceso de continuidad por sobre una salida propiamente tal (los cambios ocurren dentro de la institución); c. la desinstitucionalización, que

apunta a una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente y d. la reinstitucionalización representada por la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios y reglas.(p.206).

Un intento de explicación del cambio institucional, diferente a las anteriores, es la expresada por Goodin (2003), donde describe que las instituciones sociales pueden transformarse en el curso del tiempo a partir de tres formas básicas<sup>30</sup>: accidente, evolución e intención. Un cambio institucional por accidente simplemente sucede, es decir, no existe intervención de fuerzas naturales o sociales, ni mecanismos causales que impulsen los cambios, lo que se trataría de una cuestión puramente de contingencia. Un cambio por evolución refiere al desarrollo, en el tiempo, de mecanismos de selección, competitivos mayoritariamente, que ponen a prueba su supervivencia y que, por tanto, aquellas instituciones que sobreviven en el tiempo son consideradas las "más adaptadas" frente al ambiente en el que se desempeñan. Por su parte, un cambio intencional puede ser efecto de una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de un objetivo. Estos agentes pueden ser individuos aislados o grupos organizados. (p.41)

Las formas básicas anteriores de explicación del cambio institucional pueden combinarse en la realidad para la provocación del cambio; lo cierto es que la intencionalidad juega un rol clave dentro del proceso de cambio institucional y por tanto, los agentes dotados de intención.

March y Olsen (1972), por su parte, modelan el proceso de cambio institucional apoyándose en el método para la toma de decisiones denominado "del bote de basura" (Cohen, March y Olsen, 1972 en Peters, 2003, p.57) donde las soluciones pueden ir hacia los problemas para resolverlos y que las instituciones necesitan disponer de un reservorio de respuestas a las que puedan recurrir cuando se advierta la necesidad de ajustar políticas. Sobre este enfoque, y su utilidad explicativa, refiere a que las instituciones poseen diversas respuestas de rutina ante los problemas e intentan usar las respuestas conocidas antes de buscar alternativas que se aparten de los valores básicos. De esta misma forma se implementan los cambios institucionales donde los valores institucionales limitan la búsqueda de alternativas políticas para la institución (Cyert y March, 1963 en Peters, 2003, p.57). Al igual que otras modelaciones, abordadas anteriormente, el cambio se provoca como una confluencia de varias corrientes de actividad y de oportunidades para la acción dentro de la institución, por sobre eventos planificados para el cambio.

---

<sup>30</sup> Se plantea el modelo de transformación social, donde abarca el cambio social e institucional a la vez (Goodin, 2003, p. 41)

En un contexto normativo (Peters, 2003, p.58), las instituciones son sometidas a diversos estímulos para el cambio institucional; sin embargo, más allá de los estímulos propiamente tal, es el proceso de aprendizaje el que sirve de medio principal para la adaptación institucional, así las instituciones identifican las circunstancias cambiantes y contextos de su entorno, para posteriormente, adaptarse a ellas. Así, los cambios en el entorno pueden entenderse como un conjunto de oportunidades para la institución, en la promoción del cambio, como también una amenaza para el comportamiento ya establecido de las mismas. La base normativa de la institución es importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados en las instituciones y cuales no.

Por su parte, en el neoinstitucionalismo histórico, el cambio institucional se explica desde diferentes modelos, entre otros, los mecanismos de retornos crecientes, de cambios crecientes (Saavedra, 2011, p.19) y el del enfoque distribucional del cambio gradual (Gómez, 2015). Estos enfoques, tienden a centrarse en dos posiciones sobre el comportamiento de las instituciones: la primera releva la estabilidad de las instituciones como la característica que predomina en ellas la mayor parte del tiempo, una vez que han alcanzado el desarrollo. Sobre esta posición, se entiende que el cambio institucional es un hecho raro o poco común y que, cuando este se presenta, su duración es muy corta. La segunda posición asume un carácter dinámico de las instituciones en su desarrollo, sobre la base de procesos como apertura, contingencia y de agencia sobre los cierres. Inclusive, el cruzamiento de estas dos posiciones, potencialmente surge una tercera, que afirma y defiende al idea de la estabilidad y el cambio como dimensiones inseparables del desarrollo institucional (Saavedra, 2011, p.19).

En secciones anteriores se aludía que una de las características del institucionalismo histórico es el proceso denominado caminos de dependencia (*path dependence*) basado en que todo aquello que se ha desarrollado en el pasado y que ahora repercute en el presente, está basada en las decisiones que se tomaron (Jakimowicz, 2015) es decir, cuando los acontecimientos remotos desde un punto de vista temporal, incluyendo sucesos dominados por el azar más que por fuerzas sistémicas, pueden tener una gran influencia sobre los resultados finales. (Wong, Parodi & Monsalve 2012 p.180).

Así es como el *path dependence* describe procesos de retroalimentación positiva o procesos autorreafirmantes sobre el desarrollo institucional generados en tiempos ordenadores específicos, como los referidos a las coyunturas críticas<sup>31</sup>. Estos procesos son denominados "retornos crecientes",

---

<sup>31</sup> Las coyunturas críticas son momentos de alta tensión y de grandes retos para arreglos institucionales existentes. Ellas se configuran cuando los actores políticos que se sienten ganadores con las reglas existentes no hallan otra alternativa que el cierre institucional como respuesta a las presiones externas favorecidas por la incapacidad de los mecanismos internos de las mismas para reproducirlas. (Saavedra, 2011, p.27)

donde el orden institucional y su avance en el tiempo, genera un mayor afianzamiento y amplificación de él (Pierson, 2000 en Saavedra, 2011, p.29).

Las principales características de los procesos de retorno creciente, pueden sintetizarse en lo expresado por Saavedra (2011): a. Incertidumbre o equilibrio múltiple; b. Inflexibilidad o inercia; c. Contingencia y d. Ineficiencia potencial.

- a. Incertidumbre o equilibrio múltiple: refiere a que los primeros hechos o eventos del desarrollo institucional tienen efectos significativos que los posicionan como gravitantes, por sobre los posteriores, pero al ser los primeros, tienen un grado de aleatoriedad parcial, que permite abrir una ventana de posibilidades a diversos resultados posibles.
- b. Inflexibilidad o inercia: se evidencia cuando más avance el desarrollo institucional, la retroalimentación positiva de procesos de retornos crecientes, genera resistencia al cambio y por tanto las instituciones se tornan rígidas.
- c. Contingencia: son hechos o eventos menores que surgen en las primeras etapas y que tendrán incidencia en las elecciones y decisiones a futuro de los actores.
- d. Ineficiencia potencial: apunta a que en el largo plazo el resultado que se produce, potencialmente puede entregar beneficios menores a diferencia de una alternativa rechazada (Pierson, 2000 en Saavedra, 2011, p.29).

Los mecanismos de retorno creciente dan cuenta a lo largo del tiempo como aumentan los costos de sustituir un diseño institucional por otro, lo que reafirma su permanencia y por tanto existe una valoración de la estabilidad institucional, y además, si bien no excluyen el cambio institucional, si lo limitan hasta que factores externos o internos desgastan su continuidad y por tanto se generan condiciones que hacen favorable para nuevos patrones de desarrollo institucional. Por otro lado, los mecanismos de retornos crecientes otorgan gran importancia a los procesos históricos referidos al ordenamiento institucional en el tiempo, reconociendo los diversos eventos, procesos y sus efectos sobre los que se refuerzan los caminos dependientes (*path dependence*).

Un segundo mecanismo que da explicaciones al cambio institucional, refiere a los "cambios crecientes". Este mecanismo parte de la base entendiendo que el camino optado para el desarrollo institucional, no implica que los actores que discrepan de dicho camino, y que forman parte de la institución, terminen adoptándolo y reproduciéndolo. Estos actores pueden optar por adaptarse a la espera de condiciones y tiempos mejores. De esta manera, los mecanismos de retornos crecientes, no llevan indefectiblemente

a un equilibrio cerrado sin posibilidades para otros futuros puntos de elección. Los mecanismos de elección pueden transformarse en mecanismos de cambio y no de cierre institucional, adaptándola a las demandas y presiones de procesos externos, impulsadas por nuevos actores. Esto puede, inclusive, llevar a una transformación completa de un arreglo institucional (Thelen, 1999 en Saavedra, 2011, p.32).

Así, los arreglos institucionales, además de disponer de retroalimentaciones positivas y de retornos incrementales, pueden también ser objeto de cambios progresivos o evolutivos a partir de diferentes procesos y lógicas institucionales que se desarrollan en el transcurso del tiempo, producto de inconsistencias, que interrumpen los mecanismos de retroalimentación donde se reproducen patrones estables de desarrollo y crean posibilidades para la apretura y el cambio. En estos mecanismos que sostienen a las instituciones, es posible identificar aspectos que son potencialmente renegociables, como sus condiciones e identificación de aspectos y procesos que son relevantes dado que interfieren en su funcionamiento (Thelen, 2003 en Saavedra, 2011, p.33).

Las modalidades de cambios crecientes o cambio evolutivo son señaladas por Thelen (como se citó en Saavedra, 2011) y que, mediante reglas operacionales y electivas, introducen innovaciones en las organizaciones. Estas modalidades son:

**Estratificación:** referido a procesos de renegociación parcial de algunos elementos de un grupo dado de instituciones mientras deja a otros en su lugar. Es decir, existe una combinación de elementos de cierre con elementos de innovación, dado que añade nuevas instituciones a otras antiguas sin desmontar estas últimas, lo que provoca un patrón de evolución creciente por medio de estratos. Esta modalidad se genera porque nuevos actores y coaliciones de estos, promueven el diseño de arreglos institucionales alternativos pero no tienen capacidad ni voluntad de sustituir los preexistentes, generando acomodo y adaptación a sus lógicas. En general se asume que la modalidad de estratificación puede referirse a una especie de mecanismo de supervivencia de núcleo central de una antigua institución.

**Conversión:** se basa en que las instituciones existentes son redireccionadas a nuevos propósitos, por lo que produce cambios en los roles que desempeñan y en las funciones que cumplen.

**Desplazamiento:** mecanismo de cambio creciente donde rasgos institucionales surgidos en distintos momentos en el tiempo, y que se encontraban latentes, pasan a ser rasgos dominantes.

**Difusión:** modalidad de cambio creciente donde las instituciones existentes interactúan con un ambiente más amplio, del que adoptan formas y prácticas

y que opera a través de mecanismos de referencia, aprendizaje y transferencia de conocimiento.

En este contexto, de acuerdo con las condiciones históricas, los cambios podrán adquirir modalidad estratificada, de desplazamiento o de conversión.

Como tercer modelo, y final para este estudio, que explica el cambio institucional, en el enfoque neoinstitucional histórico, se encuentra el denominado enfoque distribucional del cambio gradual (EDCG), cuyo propósito es el análisis y cambio institucional desde una visión dinámica de las mismas, basada en la agencia, el poder y la ambigüedad. (Gómez, 2015)

Este enfoque, a diferencia de los anteriores, incorpora elementos del institucionalismo racional, además de pretender superar carencias de los demás modelos que explican el cambio institucional. De igual forma, el modelo se basa en la idea que las instituciones sostienen límites dinámicos y que además en los arreglos formales puede haber cambio gradual importante debajo de una estabilidad aparente (Thelen, 2006 en Gómez, 2015, p.398), tal como se explicó en los enfoques anteriores, particularmente en el modelo de cambios crecientes.

En este enfoque, se entiende que el cambio es una condición normal de toda institución, y que este se comprende como un proceso gradual producto del entrecruzamiento de diversas dinámicas (Fioretos, Falletti y Sheingate, 2013 en Gómez, 2015). Así, el EDCG se aleja de la idea que las instituciones están en permanente equilibrio y que este es solamente interrumpido durante coyuntura de crisis en tiempos breves donde surgen cambios de diversa intensidad (Mahoney y Thelen, 2010, en Gómez, 2015). Para el EDCG, el cambio gradual esta conformado por tres factores clave: a. Agencia, en su rol interpretador y ejecutor de las reglas; b. Ambigüedad, producto de las grietas, lagunas e inconsistencias que existan en las reglas.; y c. Poder, presente en toda institución y factor clave que detona la agencia. (Mahoney y Thelen, 2010 en Gómez, 2015, p.398). Una mayor precisión de cada uno de estos factores, se presenta a continuación:

- a. Agencia: Cuando los diversos actores que conforman las instituciones, interpretan e implementan de manera diferente o de nueva forma, las reglas ya existentes, surge la presencia de la agencia; en el entendido como la capacidad que posee el agente para interactuar en el medio, es decir, como las instituciones interactúan, por ejemplo en la sociedad. En este sentido, la interpretación e implementación de nuevas formas de las reglas ya existentes, da cabida para que se produzcan cambios incrementales y sutiles que muchas veces no son percibidos en el análisis. Poner a la agencia en el centro del análisis apunta a no considerar la conformidad del actor con la institución, más aun no

considerarlo como algo garantizado. El hecho de la conformidad o de la condescendencia con la institución no se puede ser por definición, es decir, como un hecho cierto; sino más bien es una variable, y por tanto, resulta fundamental para el análisis de la estabilidad y el cambio institucional.

Si la implementación de una institución es incierta, entonces está en disputa la continuidad o interrupción de la misma y por tanto se vuelve vulnerable por cuanto no está claro quienes son los ganadores o perdedores si esta, la institución cambia o se mantiene igual e inclusive desaparezca; esto demanda entonces una visión más amplia que solo reconocer ganadores y perdedores. (Gómez, 2015, p.398) Lo fundamental en este enfoque es reconocer que las instituciones entonces, están en constante cambio, por lo que agencia y cambio institucional van de la mano.

Que la institución permanezca y tenga éxito, se basa en formas de cambio gradual derivadas de la revisión e interpretación de las reglas por parte de agentes en desventaja que lograron explotar los recursos y ambigüedades de la institución (Jacobs, 2010, en Gómez, 2015, p.399)

- b. Poder: es un factor basal en la vida de toda institución dentro del institucionalismo histórico (Mahoney y Thelen, 2010; Hall, 2010 en Gómez, 2015, p.399). El foco principal del poder en la vida y desarrollo institucional se remite principalmente sobre su acción distributiva, donde existirán disputas, arreglos políticos y generación de eventuales coaliciones, los que se tornan basales en el análisis institucional.

El acceso al poder es regulado por las instituciones mediante el suministro de diversos tipos de recursos, los que se constituyen en el motor de la agencia y también en fuente de conflicto por la consecuencia distributiva desigual de los diferentes actores, y con mayor énfasis sobre aquellas instituciones que mueven una gran cantidad de recursos.

- c. Ambigüedad: este factor permite dar cabida a diversas disputas sobre la interpretación de las reglas y por consiguiente, su implementación y ejecución, como también en las variaciones en su capacidad vinculante. Por su parte, el poder puede ser el factor que tensiona e impulsa el cambio institucional, entonces este hecho potencia y permite que se provoque la ambigüedad a causa de las inconsistencias, grietas o lagunas existentes entre las reglas y la interpretación y ejecución de las mismas. Ese espacio existente entre las reglas y su interpretación, da cabida a cambios institucionales por muy leves o sutiles que estos sean, los que en general son ignorados por los enfoques que atienden solo el equilibrio de la institución. (Mahoney y Thelen, 2010 en Gómez, 2015)

Así, los actores que tienen interés en incidir en los resultados de la institución, aprovechan ese espacio, valorándolo como tal.

Lipson (2010) identifica cuatro tipos de ambigüedad: la ambigüedad constitutiva, ambigüedad de fines, ambigüedad causal, así como la ambigüedad institucional. La primera se refiere a la falta de acuerdo sobre el problema o situación que debe enfrentar una organización. La segunda a la indeterminación de los fines, lo cual ocurre cuando diferentes coaliciones al interior de la organización tratan de imponer fines diferentes o cuando existen mandatos normativos sujetos a la interpretación. El tercer tipo se refiere a la ambigüedad causal que tiene que ver con las relaciones de causa efecto sobre las cuales la organización debe construir sus intervenciones. Finalmente, la ambigüedad institucional consiste en la falta de claridad sobre las atribuciones, funciones o responsabilidades al interior de la organización (Lipson, 2010 en Guajardo y Gil-García, p.191).

Estos tres factores son los elementos de base del cambio institucional, sobre una visión que considera, inclusive, procesos interinstitucionales.

El enfoque distributivo de cambio gradual (EDCG), propone cuatro formas de cambio gradual y cuatro tipos de agentes de cambio que potencialmente existirán en cada uno de las formas de cambio. A continuación, se describen cada uno de estas formas de cambio y posteriormente los agentes de cambio, según Gómez (2015).

Desplazamiento: constituye la primera forma de desplazamiento, y refiere a la remoción de las reglas existentes en las instituciones y su respectiva sustitución por otras nuevas. Esta forma de cambio es semejante a lo que, en enfoques anteriores como el mecanismo de retornos crecientes, se describió como coyunturas críticas y es el más estudiado dentro del institucionalismo histórico.

Adición (*layering*) o sobreposición: esta forma de cambio refiere a la introducción de nuevas reglas a las ya existentes, sin eliminar las anteriores. De esta manera, se presenta una coexistencia de instituciones que se traslapan. Esta coexistencia institucional "traslapada" genera mosaicos de autoridad, los que compiten por ejercer el poder y control sobre materias similares (o idénticas); así, es común que existan imperativos contradictorios, en conflicto y que generan que los actores exploten las contradicciones y tensiones, dando cabida a la creación de nuevas formas de poder y autoridad.

Movimiento a la deriva: apunta a la existencia de cambios en el efecto de las reglas producto a modificaciones en el ambiente.

Conversión: es la forma de cambio producida cuando existe una modificación en la promulgación, interpretación o ejecución de las reglas, que contraviene el sentido establecido en su diseño. Esta forma de cambio es la que más se sirve de la explotación de las ambigüedades de las reglas.

Como se expresó anteriormente, a cada una de las formas de cambio descritas, pueden existir diferentes tipos de agentes de cambio. Estos pueden ser de cuatro tipos:

Insurreccionistas: son aquellos que buscan el desplazamiento de la institución, su meta es el cambio rápido, quieren la eliminación de la institución y sus reglas y por tanto, se movilizan en su contra. Estos agentes son los que pueden identificarse en las coyunturas críticas, en las revoluciones, entre otros episodios de igual raigambre.

Simbióticos: refiere a aquellos que confían en la permanencia de la institución, pero restan su propia participación. En este sentido, es posible de identificar (y clasificar) dos tipos de agentes simbióticos: los parásitos y los mutualísticos; los primeros explotan la institución para su beneficio, incluso aunque dependan de ella para lograr sus objetivos, contraviniendo su espíritu y minándola a largo plazo. Aparecen en contextos donde las expectativas de conformidad son altas con la institución, pero la capacidad para hacer valer esas expectativas es limitada; este tipo de actor genera cambios a la deriva. Los segundos se benefician de las reglas que no hicieron ni designaron, pero las ejercen de formas diversas y nuevas; no comprometen la eficiencia de la institución; violan la letra para mantener el espíritu, pero contribuyen a fortalecer la institución; se relacionan más bien con la conversión (Gómez, 2015, p.401)

Subversivos: estos agentes buscan desplazar a la institución pero sin romper las reglas y no con la rapidez de los insurreccionistas. Su conducta puede confundir y parecer la de un apoyador, pero en realidad esperan el momento para actuar en contra de la institución. Mientras tanto, promueven reformas en los límites de la misma. Se relacionan con el cambio como adición, pero dependiendo del contexto, pueden promover la conversión o el cambio a la deriva. Finalmente buscan el desplazamiento.

Oportunistas: son aquellos que tienen preferencias ambiguas sobre la continuidad institucional. No persiguen activamente ni la preservación ni el intento de cambiar la institución, esto, por los altos costos que conlleva. Aun lo anterior, explotan cualquier oportunidad que se les presenta para buscar sus fines. Según su peso, determinan en gran medida la inercia de la institución, pues se convierten en aliados naturales de los apoyadores. La existencia de este tipo de agente explica en gran medida el mantenimiento del statu quo en lugar del cambio. A contraparte, también estos pueden ser

agentes de cambio que buscan la conversión, por lo que aprovechan las ambigüedades para definir las reglas nuevas.

Además de la caracterización y elementos que componen el modelo EDCG, este reconoce el contexto político cuando existe posibilidad de veto fuerte, en relación con el cambio, o donde este veto es débil. Así mismo, desde el punto de vista de la institución, el modelo EDCG también identifica dos tipos de condiciones; la primera, referida a la existencia de reglas que posibilitan una discrecionalidad baja y la segunda, cuando la discrecionalidad permitida es alta o posibilidad de cambio. (Gómez, 2015, p.403)

Una de las características distintivas de este modelo de cambio (EDCG), a diferencia de otros, refiere a la capacidad de relacionarse con otras corrientes neoinstitucionalistas, dado que en los factores clave como agencia, ambigüedad y poder, tienen presencia en otras corrientes.

Finalmente, un aspecto importante en el cambio institucional, apunta a que los principales objetivos del comportamiento del cambio institucional son los procesos o reglas procesales que conllevan a las reglas sustantivas que prohíban u ordenen acciones particulares dentro de las instituciones, es decir, la importancia del proceso (reglas procesales) antes que las reglas sustantivas. Así, los resultados del cambio institucional no pueden evaluarse a partir de decisiones aisladas o separadas, sino en términos de secuencias de decisiones interdependientes tomadas por actores durante cierto tiempo. (Majone, 2005, p.139) Esta consideración de la dimensión temporal es, en institucionalismo histórico, relevante para la comprensión de los arreglos institucionales que dan como resultado a las reglas sustantivas producto del cambio institucional. En este contexto es importante que, además de la consideración temporal, se generen potencialmente los espacios para que los actores intervengan en el.

Ahora bien, si el proceso de cambio, que involucra la dimensión temporal y en ella el espacio de intervención de los actores, es importante como proceso antes que el resultado final, no es menos cierto entonces reconocer un conjunto de variables fundamentales en este proceso: a. el grupo de actores de políticas efectivos y potenciales; b. los recursos a su disposición en los diferentes arreglos institucionales en donde son incluidos; c. la cantidad y la calidad de la información, las habilidades y los conocimientos técnicos a disposición de los diversos actores, y d. factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognitivos. (Majone, 2005, p.142)

## 4 Metodología

### 4.1. Planteamiento del problema y pregunta de Investigación

La Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), es una estructura institucional del Ministerio de Educación, cuyo origen en 1997 se asentó sobre la contingencia de la reforma curricular de los noventa. Su diseño institucional se basó en su objetivo principal de aquel entonces, referido a elaborar y desarrollar el currículum, entregar recursos educativos y medios informáticos que permitan mejorar los aprendizajes y evaluar sus resultados (UCE, 2004: 2). De esta forma, la UCE formó parte de la estructura del Ministerio de Educación como una unidad institucional pequeña, técnica y altamente especializada sobre el diseño y desarrollo curricular. Con el tiempo, la UCE mantuvo su dependencia de rumbo (*path dependence*), fortaleciendo su rutina y accionar (Krasner, 1984 en Peters, 2003: 99), lo que permitió delinear una institución considerada “equivalente” a una división ministerial, lo que se evidencia en su posición en la estructura organizacional del Ministerio de Educación, como en sus cambios organizacionales e institucionales que esta cartera ha experimentado (Anexo K)

Desde su origen, la UCE es identificada, en cada año, en la ley de presupuesto de la nación. No figura su reconocimiento en alguna disposición normativa, a diferencia de las demás reparticiones del Ministerio de Educación que si poseen tales, en lo referente a su organización básica (Ley 18.956, 2018). De igual manera, no figura en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNAC), disposición normativa clave que redefine la institucionalidad de la educación en Chile y que basa su aseguramiento de la calidad en su actuar sobre la educación formal, de acuerdo a los objetivos generales y sus respectivas bases curriculares señalados en la ley N° 20.370, General de Educación (Ley 20.529, 2019).

La UCE no obstante, es una organización formal que ha venido construyendo su institucionalidad en función de la misión o propósito por el cual fue concebida, es decir, “identificar y traducir en términos de un currículum, los requerimientos de la sociedad a la educación escolar. Por tanto, el centro de su quehacer es curricular” (UCE, 2006, p.3).

Desde su origen, la Unidad de Currículum y Evaluación ha dado cuenta de una incipiente estabilidad institucional, siendo vulnerable, en su estructura tanto organizacional como institucional en el tiempo, quedando al arbitrio de la autoridad de un determinado gobierno (Suazo, Fuentes, Moder, Latorre y Salinas, 2021). Esto se evidencia en las sucesivas transformaciones organizacionales (anexo 11) e institucionales que se han suscitado de la misma en el tiempo, y que, por consiguiente, promueven incertidumbre, condición contraria al objeto de las instituciones, cuyo foco es estabilizar expectativas y

reducir incertidumbres (Schedler, 2016, p. 40). En el anexo Y se muestran los diagramas organizacionales de la UCE en diferentes administraciones del Estado, evidenciando las transformaciones aludidas y que una vez realizadas, generan mayor costo-eficiencia en el desarrollo y cumplimiento de su función, complejizando la tramitación de procesos propios de la institución (Latorre, 2021).

Las descripciones anteriores dan cuenta de que, si bien la UCE es una institución dentro del Ministerio de Educación, eventualmente su fortalecimiento institucional es débil, siendo vulnerable a las correspondientes autoridades que la dirijan, a cambios institucionales y organizacionales sucesivos. Existe siempre la opción de que estos sucesivos cambios sean necesarios ante problemáticas y/o necesidades que la justifiquen, lo cierto es que no hay evidencia que sustente aquello en el transcurso del tiempo que se ha estudiado este caso. Las instituciones son promotoras de la estabilidad y de la reducción de la incertidumbre (Schedler, 2016, p.40), sin embargo, en el tránsito de los años, los recurrentes cambios institucionales y organizacionales de la UCE provocan un comportamiento contrario, aumentando la incertidumbre y debilitando su estabilidad.

Desde el punto de vista neoinstitucional histórico y de elección racional , la Unidad de Currículum y Evaluación es una estructura institucional dentro de otra mayor más amplia, el Ministerio de Educación, lo que se ha traducido en el tiempo como un sistema "eventualmente completo" en un nivel y que es parte de un sistema en otro nivel, es decir, un subconjunto eventualmente estable en una jerarquía orgánica con comportamiento gobernado por reglas (Ostrom, 2015, p. 49), siendo estas reglas mayoritariamente constitutivas, es decir, procedimientos o prácticas que se han ido generando en el tiempo, transformándose en algo normalizado y que son el soporte para las estructuras institucionales. Así, estas reglas constitutivas no solo regulan, sino que constituyen el mismo comportamiento que regulan (Searle, 2006, p. 100); sin embargo, las reglas normativas son las que establecen regulaciones formales y reconocimiento jurídico de la UCE, siendo estas ausentes, a excepción de la resolución anteriormente descrita, con su jerarquía jurídica de menor envergadura frente a una ley que la reconozca.

Si el neoinstitucionalismo se enfoca fundamentalmente en la incidencia que tienen las instituciones sobre los resultados sociales y políticos (Hall y Taylor, 1996 en Pérez y Valencia, 2004, p.60), en el transcurso del tiempo, la UCE da cuenta de resultados disímiles. Y es que esta ha desarrollado la función estatus que le ha sido asignada, generando políticas educativas en el ámbito del currículum y los recursos educativos para el sistema escolar en el transcurso del tiempo; sin embargo, es necesaria la posterior revisión crítica de la calidad de dichas políticas públicas, su implementación e impacto en el sistema educativo chileno. Así, por ejemplo, es el caso del diseño y desarrollo del currículum actual (bases curriculares), las que fueron construidas de manera

segmentada sin una visión y lógica longitudinal sobre los 14 años de escolaridad<sup>32</sup> y que, a su vez, en esta segmentación, cada autoridad de dichos periodos, orientó su diseño y elaboración no necesariamente con una visión de continuidad<sup>33</sup>.

A partir de la descripción anterior y del planteamiento del problema, es posible formular la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuan relevante es la estabilidad institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación y su eventual cambio institucional, desde el institucionalismo histórico, para el diseño y desarrollo de políticas públicas educativas en materias curriculares y de evaluación y su impacto en el sistema educacional chileno?

## **4.2. Objetivos.**

### Objetivo General

Analizar la estructura, función y evolución institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación para extraer aprendizajes para su rediseño.

### Objetivos Específicos

- Identificar los elementos que caracterizan la institucionalidad de la Unidad de Currículum y Evaluación
- Analizar desde el enfoque neoinstitucional histórico la Unidad de Currículum y Evaluación, determinando los factores de estabilidad y cambio.
- Establecer orientaciones sobre el cambio institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación

## **4.3. Diseño metodológico**

La metodología utilizada es el método de estudio de caso (EDC) desde un enfoque cualitativo interpretativo, cuyo paradigma considera que la realidad

---

<sup>32</sup> Durante 2010 al 2012 se construyeron las bases curriculares de 1º a 6º año básico; posteriormente durante el 2013 se construyen las bases curriculares de 7º a 2º medio con cambio presidencial de por medio; luego durante el 2014 al 2018 se construye las bases curriculares de 3º y 4º medio, nuevamente con cambio presidencial de por medio. Esto contrasta con el currículum anterior (Marco Curricular 2009) el que fue construido longitudinalmente desde 1º básico a 4º medio en cuatro años continuos (2006-2009)

<sup>33</sup> Cada segmento curricular obedece a un enfoque por disciplina o área que puede variar en el tránsito de los años de escolaridad.

es construida por las personas involucradas en el objeto o caso (Ceballos, 2009 en Durán, 2012), referido acá a la Unidad de Currículum y Evaluación, para analizarla en profundidad (unidad de análisis) a partir de la significación, interpretación y reflexión de diversos actores, participantes directos en sus funciones profesionales y experiencias asociadas con ella, aproximándose entonces o minimizando la distancia o separación objetiva con el investigador (Guba y Lincoln, 1985).

Las técnicas de investigación utilizadas para recopilar información de los actores que fueron considerados para este estudio refirió a la aplicación de entrevista semi-estructurada sobre dimensiones (temáticas) clave referidas a la unidad de estudio (UCE) en cuanto a su análisis, desarrollo y evolución, institucional desde sus perspectivas; esto, dado el rol específico que cada actor a desarrollado en la unidad. Por su parte, a los actores a los que se aplicó la entrevista fueron seleccionados mediante criterios considerados relevantes para garantizar una adecuada representación de la información. Los criterios de selección de los actores aplicados fueron los siguientes:

*Tabla 3. Muestra aplicada a entrevistas semiestructuradas*

Entrevistada(o)	Antigüedad laboral	Responsabilidad profesional	Categoría Funcionaria	Justificación
Entrevistada 1	20 años	Ejecutiva de gestión UCE en todas las áreas o componentes de la UCE	Contrata	Conocimiento de procesos de gestión institucional de la UCE en más de cinco Gobiernos
Entrevistado 2	20 años	Equipo curricular de lenguaje y comunicación 2000 – 2010 Coordinador curricular Lengua indígena y pueblos ancestrales 2010 a la fecha	Planta	Diseñador de política curricular en la especialidad, en más de cinco gobiernos

Entrevistado 3	15 años	Jefatura de la unidad de compras públicas de la División de Administración General (DEG) del Ministerio de Educación	Contrata	Supervisor y contraparte técnica de las compras, adquisiciones y contratos demandados por parte de la UCE en más de cinco gobiernos
Entrevistado 4	20 años	Miembro equipo curricular de área disciplinar 2001 - 2010 Coordinador de currículum 2015 - 2018	Honorario a suma alzada	Diseñador de política curricular en la especialidad. Coordinador de política de desarrollo curricular en más de tres gobiernos
Entrevistada 5	20 años	Jefa del equipo de seguimiento e investigación de la UCE	Honorario a suma alzada	Investigadora y coordinadora sobre el seguimiento e implementación de política curricular desde la UCE en más de cinco gobiernos
Entrevistada 6	21 años	Coordinadora Nacional del Programa Intercultural Bilingüe de la División General de Educación (DEG) Coordinadora relaciones institucionales de textos escolares de la UCE	Planta	Conocimiento de procesos de diseño, selección y adquisición de recursos educativos de la política curricular. Diseñadora curricular para pueblos originarios. Experiencia en más de 5 gobiernos

Fuente: Elaboración propia

A razón de lo expuesto, el número total de entrevistados fue de seis actores considerados relevantes para recoger la información requerida en el análisis institucional de la UCE. El detalle de los entrevistados, como las pautas elaboradas para realizar las entrevistas, se encuentran disponibles en los anexos del presente estudio de caso. La totalidad de entrevistas fueron realizadas entre los meses de septiembre y diciembre de 2021.

#### **4.4. Operacionalización del objeto del estudio**

Dado que el análisis del marco conceptual abordó diferentes dimensiones sobre el neoinstitucionalismo y en específico, el enfoque sobre el institucionalismo histórico, modelo basal para el estudio de la UCE, los criterios sobre la construcción del instrumento de recogida de la información y el posterior análisis de la Unidad de Currículum y Evaluación, se operacionalizan basándose en los objetivos específicos propuestos, y que, sobre esta base, se determinan dimensiones y subdimensiones de las diferentes áreas temáticas abordadas en el análisis institucional, identificando a su vez, las variables que las constituyen y operacionalizan, según el siguiente esquema realizado para el efecto (Tabla 4).

Como se indicó, esta estructura se tomó como base para el diseño y generación de la pauta de entrevista aplicada. De igual forma, esta es utilizada como base orientadora de la estructura sobre la presentación del análisis de la información recogida, y por tanto, de los resultados obtenidos.

Tabla 4. *Operacionalización de objetivos*

<b>Objetivo Específico</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Variables</b>	
1. Reconocer elementos que caracterizan la institucionalidad de la Unidad de Currículum y Evaluación	1.1 Características generales de las instituciones	1.1.1 Intencionalidad colectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de interés que manifiesta compromiso y conductas cooperativas</li> </ul>	
		1.1.2 Asignación de función	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actitudes de reconocimiento y aceptación de funciones</li> <li>• Funciones Estatus y su incidencia en políticas educativas</li> </ul>	
		1.1.3 Disposiciones Normativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalización de reglas claras sobre las funciones y procedimientos</li> </ul>	
		1.1.4 Disposiciones Constitutivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticas sobre la función asignada y rol</li> <li>• Preeminencia de reglas informales versus reglas formales</li> </ul>	
		1.1.5 Enfoques agregador v/s integrador	<p>Agregador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación óptima de recursos disponibles para satisfacer intereses</li> <li>• Actuación de corto plazo y escasa visión de futuro</li> </ul> <p>Integrador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión de futuro</li> <li>• Creación y fortalecimiento de comunidades</li> </ul>	
	1.2 Legitimidad de las instituciones	1.2.1 Agentes		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel o grado de legitimidad de la institución por agentes o entorno institucional</li> <li>• Tradición, persistencia en el tiempo de un determinado orden reconocido por todos</li> <li>• Carácter emocional, ánimo, grado de motivación y compromiso ante la institución</li> </ul>
	1.3 Institucionalización	1.3.1 Asignación de funciones		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposición o establecimientos de funciones</li> <li>• Desempeño de función exclusiva asignada colectivamente</li> </ul>
			1.3.2 Características Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orden y estabilidad de la institución</li> <li>• Grados de certidumbre/incertidumbre de la institución</li> </ul>
	1.4 Ideas centrales Neoinstitucionalismo	1.4.1 Relativa autonomía		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel o grado de autonomía en la toma de decisiones</li> </ul>
			1.4.2 Estructuras políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invariabilidad de la institución, independiente de la rotación de profesionales</li> </ul>
			1.4.3 Acción simbólica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lógica de acción que implica el papel central del significado de la institución</li> <li>• Nivel de reconocimiento de la institución en las políticas</li> </ul>

2. Analizar desde el enfoque neoinstitucional histórico la Unidad de Currículum y Evaluación

2.1 Institucionalismo Histórico

2.1.1 Conceptualización

- Institución incide en resultados políticos por las acciones de los individuos
- Acuerdos políticos, estratégicos sobre ideas
- Flujos de información relevantes sobre los actores, acuerdos, sanciones
- Nivel o grado de interacción con otros para el logro de objetivos y funciones
- Identificación de rutinas o patrones para el logro del propósito
- Existencia de marco de conocimientos o valores para actuar o desempeñarse laboralmente
- Incidencia en la identidad, autoimagen y preferencia de actores

2.1.2 Asimetrías de Poder

- Distribución del poder en la institución
- Privilegios de la autoridad por alguno(s) actores para la toma de decisiones
- Identificación de grupos mejor que otros (Ganadores y perdedores)

2.1.3 Visión del desarrollo institucional

- Toma de decisiones en función procesos desarrollados a lo largo del tiempo dificultando cambios y/o innovaciones
- Consideración de contexto y trayectoria institucional para el cambio

2.1.4 Desarrollo Económico y difusión de las ideas

- Transferencia de las ideas en el desarrollo y fortalecimiento institucional
- Rol de la variable económica en el desarrollo y fortalecimiento institucional

3. Establecer orientaciones sobre cambio institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación

3.1 Enfoque Distribucional del Cambio Gradual

3.1.1 Agencia

- Actores de las instituciones, interpretan e implementan de manera diferente las reglas ya existentes
- Agentes reguladores sobre las interpretaciones de las reglas
- Grado de distorsión o cambios de la institución por ausencia de agencia

3.1.2 Poder

- Fuente de conflicto por la distribución desigual del poder
- Generación de arreglos políticos y coaliciones

3.1.3 Ambigüedad

- Ambigüedad posibilita la interpretación de reglas existentes (agencialidad) en la implementación y capacidad vinculante

Elaboración propia

De la tabla anterior se evidencia que la operacionalización de este estudio da cuenta de tres dimensiones, las que a su vez, se constituyen en dieciocho subdimensiones sobre un total de cuarenta y dos variables. De esta forma, las definiciones de cada una se presentan a continuación.

1.1 Características generales de la instituciones: refiere a las principales características que reflejan "hechos institucionales", desde la intencionalidad colectiva y la asignación de función, como así mismo las disposiciones normativas, que establecen regulaciones en las instituciones, y las constitutivas, cuya práctica, producto de la asignación colectiva, genera en el tiempo algo normalizado (regla constitutiva). Es parte de estas características el enfoque de la institución, pudiendo ser agregador o integrador

1.1.1. Intencionalidad colectiva

- *Grado de interés que manifiesta compromiso y conductas cooperativas:* apunta al interés sobre objetos y hechos del medio que generan la capacidad de comprometerse en torno a un fin o propósito y sobre él desarrollar conductas cooperativas

1.1.2. Asignación de función

- *Actitudes de reconocimiento y aceptación de funciones:* comportamientos de los actores frente a la asignación de funciones
- *Funciones Estatus y su incidencia en políticas educativas:* identificación de funciones específicas de profesionales y conciencia de la incidencia de estas en las políticas educativas

1.1.3. Disposiciones normativas

- *Formalización de reglas claras sobre las funciones y procedimientos:* identificación de normativa formal sobre funciones y procedimientos propios de la institución que establecen regulaciones.

1.1.4. Disposiciones constitutivas

- *Prácticas sobre la función asignada y rol:* Refiere a que la intencionalidad colectiva asigna una función a un objeto o persona que, en la práctica que va generando, se transforma en algo normalizado, entonces se transforma en una regla (regla constitutiva). Establecen regulaciones y comportamientos
- *Preeminencia de reglas informales versus reglas formales:* el foco es identificar que tipo de disposiciones toma mayor posición dentro del funcionamiento de la institución, asumiendo las informales como disposiciones constitutivas.

1.1.5. Enfoques agregador v/s integrador

Agregador

- *Asignación óptima de recursos disponibles para satisfacer intereses*: identifica el comportamiento institucional sobre la asignación óptima de recursos para satisfacer intereses potencialmente divergentes de las diferentes coaliciones.
- *Actuación de corto plazo y escasa visión d futuro*: no poseen clara referencia del pasado histórico de la institución y tampoco tienen proyección de futuro dado que su foco es la asignación óptima de recursos en el corto plazo

Integrador

- *Visión de futuro*: Reconocen y se apoyan en el pasado histórico y poseen visión de futuro proyectando a largo plazo.
- *Creación y fortalecimiento de comunidades*: referida a comunidades creadas donde sus miembros se reconocen con ella por los valores que comparten e internalizan.

1.2 Legitimidad de las instituciones: refiere a la intencionalidad colectiva dada por los agentes o grupos sociales sobre el objeto o entorno institucional. Los agentes o grupos sociales dan legitimidad a las instituciones en función de diversos factores o variables.

#### 1.2.1. Agentes

- *Nivel o grado de legitimidad de la institución por agentes o entorno institucional*: reconocimiento de lo que está estatuido positivamente creyendo en la legalidad de lo estatuido.
- *Tradición, persistencia en el tiempo de un determinado orden reconocido por todos*: tradición sobre la base de lo que ha existido siempre, esto da cuenta de la persistencia en el tiempo de un determinado orden reconocido por todos
- *Carácter emocional, ánimo, grado de motivación y compromiso ante la institución*: apunta a una creencia, basada particularmente en el carácter emocional, ánimo, grado de motivación y por ende, niveles de compromiso ante la institución. Una especie de reconocimiento por aquellos agentes o grupos sociales, involucrados o no, que ven en la institución un marco de acción

1.3 Institucionalización: refiere al proceso para alcanzar un estado o propiedad, según su función estatus y hechos institucionales, que desarrolla sobre secuencias de interacción estandarizadas, es decir, sobre un orden o patrón social que finalmente representa una institución. La institucionalización representa un conjunto particular de procesos sociales reproductores.

#### 1.3.1. Asignación de funciones

- *Imposición o establecimientos de funciones*: apunta al acto o capacidad de imponer o establecer funciones a objetos, donde este último no tiene tal función naturalmente, sino sólo cuando se le es asignada. Esta asignación de función existe en la medida de las

actitudes de los seres humanos quienes reconocen y se disponen ante tal función asignada

- *Desempeño de función exclusiva asignada colectivamente*: es un caso particular de asignación de función dado que apunta al desempeño exclusivo de una función por parte de una persona o un objeto, a razón de que esta fue asignada y aceptada colectivamente por la comunidad y que es independiente de su mera estructura y característica física

#### 1.3.2. Características de la institucionalización

- *Orden y estabilidad de la institución*: identificación de la existencia de rutinas establecidas que permiten reducir los diferentes problemas de elección estratégica, por lo que reducen la incertidumbre y promueven la estabilidad en la organización
- *Grados de certidumbre/incertidumbre de la institución*: identificación de que la institución se caracteriza por el lugar concebido a la soberanía, es decir, refiere a la misión que le es propia y de la manera de llevarla a cabo, en una perspectiva donde las características económicas quedan en segundo plano; de esta manera la institución crea certidumbre

1.4 *Ideas centrales del Neoinstitucionalismo*: refiere a focos centrales que identifican a las instituciones, basados en la autonomía de las mismas, sus estructuras políticas que simplifican las complejidades para las personas mediante disposiciones relativamente invariantes a la rotación de individuos y adaptables a preferencias y expectativas individuales, como también a la acción simbólica para la interpretación de la política como una interpretación de la vida.

#### 1.4.1. Relativa autonomía:

- *Nivel o grado de autonomía en la toma de decisiones*: identificación del nivel o grado de coherencia y autonomía de las instituciones políticas, las que son posicionadas como actores políticos, siendo, además tomadoras de decisión en materias político-públicas.

#### 1.4.2. Estructuras políticas:

- *Invariabilidad de la institución, independiente de la rotación de profesionales*: identificación de conjunto de normas, roles, arreglos físicos, entre otros que son relativamente invariantes frente a la rotación de los individuos y adaptables a las preferencias y expectativas individuales.

#### 1.4.3. Acción simbólica:

- *Lógica de acción que implica el papel central del significado de la institución*: identificación de la acción de la institución poniendo como foco permanente el propósito y símbolos de la institución

- *Nivel de reconocimiento de la institución en las políticas:* identificación del nivel o grado de reconocimientos que la institución por parte del entorno institucional ministerial y educativo.

2.1 *Institucionalismo Histórico*: refiere a que las instituciones son las que estructuran la política y que no solo modelan las estrategias sino que además definen los objetivos y encarrilan las situaciones de cooperación y las de conflicto. Analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores; apunta a la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo, donde las decisiones pasadas influyen en las decisiones actuales de las instituciones.

#### 2.1.1. Conceptualización:

- *Institución incide en resultados políticos por las acciones de los individuos:* identificación de aspectos de la conducta humana mayormente instrumentales y basados en cálculo y comportamiento estratégico que buscan maximizar el logro de objetivos dados por una función de preferencia y por tanto impacta en la institución
- *Acuerdos políticos, estratégicos sobre ideas:* identificación de acciones políticas y estratégicas basadas en ideas que permiten el logro de objetivos personales en las instituciones.
- *Flujos de información relevantes sobre los actores, acuerdos, sanciones:* identificación de la institución afectando el comportamiento de actores, proporcionando actores con mayores o menores grados de certeza sobre el comportamiento presente y futuro de otros actores.
- *Nivel o grado de interacción con otros para el logro de objetivos y funciones:* refiere a la interacción estratégica para el logro o alteración de las expectativas
- *Identificación de rutinas o patrones para el logro del propósito:* se hace hincapié en el nivel o grado en que las personas recurren a las rutinas establecidas o patrones familiares de comportamiento para lograr sus propósitos, por lo que su comportamiento no es totalmente estratégico y se ven como satisfactores más que maximizadores de utilidad.
- *Existencia de marco de conocimientos o valores para actuar o desempeñarse laboralmente:* identificación de marcos cognitivos y de valores para su interpretación y acción.
- *Incidencia en la identidad, autoimagen y preferencia de actores:* las instituciones proporcionan tanto información estratégicamente útil, sino que también afectan a las propias identidades, autoimagen y preferencias de los actores.

### 2.1.2. Asimetrías de Poder

- *Distribución del poder en la institución*: formas en que las instituciones distribuyen energía de manera desigual entre los distintos grupo sociales
- *Privilegios de la autoridad por alguno(s) actores para la toma de decisiones*: las instituciones dan a algunos grupos o intereses, acceso desproporcionado en relación con el proceso de toma de decisiones
- *Identificación de grupos mejor que otros (Ganadores y perdedores)*: En lugar de enfatizar el grado en que un resultado hace que todos estén mejor, tienden a subrayar cómo algunos grupos pierden mientras que otros ganan

### 2.1.3. Visión del desarrollo institucional

- *Toma de decisiones en función procesos desarrollados a lo largo del tiempo dificultando cambios y/o innovaciones*: "dependencia de la trayectoria" o "camino dependiente" (*path dependence*), referida a que las mismas fuerzas operativas no generan los mismos resultados en todas partes dado que el efecto de estas fuerzas será mediada por las características del contexto de una situación dada, a menudo heredados del pasado.
- *Consideración de contexto y trayectoria institucional para el cambio*: flujo de acontecimientos históricos marcados por "momentos críticos", es decir, momentos en los que el cambio institucional importante se lleva a cabo creando así un "punto de bifurcación" en la que el desarrollo histórico se mueve en un nuevo camino. El foco es explicar lo que precipita esos "momentos críticos".

### 2.1.4. Desarrollo Económico y difusión de las ideas

- *Transferencia de las ideas en el desarrollo y fortalecimiento institucional*: contribución de las ideas o creencias como factor que puede hacer los resultados políticos
- *Rol de la variable económica en el desarrollo y fortalecimiento institucional*: identificación del papel o rol del desarrollo económico en el análisis institucional y resultados políticos

3.1 *Enfoque Distribucional del Cambio Gradual*: refiere al análisis y cambio institucional desde una visión dinámica de las mismas, basada en la agencia, el poder y la ambigüedad. Se entiende que el cambio es una condición normal de toda institución, y que este se comprende como un proceso gradual producto del entrecruzamiento de diversas dinámicas conformado por tres factores clave: agencia, ambigüedad y poder.

#### 3.1.1. Agencia

- *Actores de las instituciones, interpretan e implementan de manera diferente las reglas ya existentes:* identificación de la capacidad que posee el agente para interactuar en el medio, es decir, como las instituciones interactúan
- *Agentes reguladores sobre las interpretaciones de las reglas:* la interpretación e implementación de nuevas formas de las reglas ya existentes, da cabida para que se produzcan cambios incrementales y sutiles que muchas veces no son percibidos en el análisis
- *Grado de distorsión o cambios de la institución por ausencia de agencia:* vulnerabilidad de la institución por ausencia de agencia y por tanto no está claro quienes son los ganadores o perdedores y si la institución cambia o se mantiene igual

### 3.1.2. Poder

- *Fuente de conflicto por la distribución desigual del poder:* el foco principal se remite principalmente sobre la acción distributiva del poder
- *Generación de arreglos políticos y coaliciones:* en la distribución del poder existirán disputas, arreglos políticos y generación de eventuales coaliciones, los que se tornan basales en el análisis institucional

### 3.1.3. Ambigüedad

- *Ambigüedad posibilita la interpretación de reglas existentes (agencialidad) en la implementación y capacidad vinculante:* da cabida a diversas disputas sobre la interpretación de las reglas y por consiguiente, su implementación y ejecución, como también en las variaciones en su capacidad vinculante. El espacio existente entre las reglas y su interpretación, da cabida a cambios institucionales por muy leves o sutiles que estos sean

## 5 Resultados

Los resultados se exponen sobre la base de la pregunta de investigación que se busca responder, en consonancia con los objetivos establecidos para el presente estudio de caso. Para ello, los resultados son expuestos sobre cada categoría a partir de los principales hallazgos obtenidos desde las respuestas y análisis declarados por los actores entrevistados contrastados con la información disponible de la Unidad de Currículum y Evaluación y el marco conceptual descrito en el presente estudio.

### 1.1 Características generales de las instituciones

Tal como se expresó en la operacionalización del objeto de estudio, esta dimensión abordará las principales características de la UCE que la describen en el marco general de las instituciones. Estas se evidenciaron sobre las dinámicas y procesos propios de la UCE en cuanto al diseño y desarrollo de políticas curriculares para el sistema escolar chileno. Así, tanto el reconocimiento de hechos institucionales presentes, intencionalidad colectiva y asignación de función, como el de la existencia de disposiciones normativas y constitutivas, dan cuenta del marco de acción de la UCE, los que si bien son elementos que caracterizan su institucionalidad, los grados de apropiación son disímiles. De esta forma, es posible dar cuenta, en su intencionalidad colectiva, de los niveles o grados de compromiso e interés por parte de los actores de la UCE y de sus conductas cooperativas para con el diseño de las políticas curriculares, las que en general son altas; sin embargo, para su desarrollo se hace necesario el establecimiento formal de disposiciones que den cuenta con mayor claridad las funciones asignadas. De lo anterior es posible reconocer el enfoque de la UCE en cuanto a prioridades, tiempos y visiones de futuro en función de la generación de una política curricular de calidad.

#### 1.1.1 Intencionalidad colectiva

En lo referente a la intencionalidad colectiva, centrada en el interés, compromiso y conductas de cooperación de los profesionales sobre el propósito de la UCE, un primer elemento que se destaca de manera transversal por parte de todos los entrevistados, refiere a la necesaria segmentación del tipo de profesionales existentes, en los diferentes tiempos y gobiernos del periodo analizado en cuestión. Apunta fundamentalmente a las notorias diferencias en cuanto a competencias técnicas, al grado de interés y compromiso sobre el propósito de la institución ministerial, como así mismo, de conductas colaborativas para el logro de sus objetivos. En este contexto los profesionales, en el tiempo, han venido cambiando sus intereses, transitando desde un alto nivel de compromiso por el desarrollo de políticas curriculares, objeto de la UCE, a niveles de compromiso menores y por consiguiente de

interés, lo que se traduce en acciones de diseño curricular de niveles de calidad inferiores

*Cuando llegué a la UCE el 2001, había un nivel profesional alto, habían personas con compromiso más allá de tus funciones específicas, se veía una mirada institucional de la que nos sentíamos identificados, con un norte que era mejorar la calidad de la educación, producto de la reforma. Esto cambia en el hito de la ley general de la educación, lo que significó un cambio de perspectiva y mística, llegando muchas personas por amiguismo, operadores políticos y otros sin mayor compromiso. [...] Hoy en día las personas que llegan no tienen herramientas y solo son conocidos por la autoridad de turno sin mediar reflexión técnica. (Entrevistado, 2)*

*El tipo y compromiso de las personas de la UCE se pueden segmentar según los periodos de tiempo. En el año 2009 el equipo de profesionales era una combinación de alto nivel técnico y otros de un nivel más bajo pero alto compromiso. Equipos creativos eran destacados y con alta motivación y compromiso. Luego en el 2009 hay una pérdida de consistencia de la calidad y compromiso profesional, por ende el interés. Luego de eso llega gente de nivel más bajo, equipos de confianza política por ejemplo, entonces se pierde la consistencia y cohesión de la UCE lo que conlleva a un menos grado de compromiso. (Entrevistado 4)*

Los cambios de interés, compromiso y conductas de cooperación de los profesionales sobre el propósito de la UCE, cambian o más bien se distancian de lo esperado para con la institución desde el año 2009, donde ocurren hitos importantes: primero se termina el marco curricular ajustado que ya se venía trabajando con el sistema escolar directamente; segundo, en el mismo periodo se aprueba la ley general de educación (Ley Nº 20.370 de 2009) que redefine la estructura del currículum nacional y tercero, existe cambio de gobierno y de tendencia política, lo que, en conjunto, genera un reordenamiento de los derroteros de la UCE con poca o nula experiencia del gobierno entrante en ese momento. Esta condición se mantuvo aun en el cambio de gobierno del 2014, hasta el cierre de este estudio.

Llama la atención que en todas las entrevistas realizadas, coinciden que, desde el año 2009 se evidencia un progresivo y acentuado bajo interés y compromiso por el propósito de la UCE como también la poca práctica colaborativa que impide generar condiciones y procesos de calidad. Desde el 2009 hasta el 2018 se evidencian términos como "clientelismo", "amiguismo", "vienen con la autoridad de turno" entre otros, asociados a la poca capacidad técnica o competencias profesionales para el desempeño de las funciones asignadas.

*En la UCE existen tres tipos de actores: los operadores políticos, los profesionales técnicos y los profesionales del área administrativa. Estos últimos son de buena calidad, los técnicos son de calidad variable porque algunos vienen con la autoridad de turno por clientelismo, no llegan con competencias para el desempeño en la UCE y eso es crítico porque la UCE es el corazón del Ministerio. Los operadores políticos están sólo para llevar la información al gabinete. (Entrevistado 3)*

*La calidad técnica se pierde en las distintas áreas, se ha transformado en una acción meramente activista, lo que hace perder el comportamiento cooperativo lo que finalmente imposibilita el fin de la UCE con calidad. (Entrevistado 2)*

### 1.1.2 Asignación de función

Desde el punto de vista de las funciones demandadas desde la UCE para el desarrollo de políticas curriculares, se evidenció el reconocimiento y aceptación transversal de estas por parte de todos los actores; sin embargo todos los entrevistados coinciden en destacar necesarias variaciones que, con el tiempo, este ha sido asumido. Así, mientras en los primeros años del periodo en estudio concuerdan que el reconocimiento y aceptación de funciones, sobre el diseño y desarrollo del currículum nacional, programas de estudio, mapas de progreso del aprendizaje, textos de estudio, entre otras asignadas desde la UCE, los equipos profesionales aceptaron, con alta comprensión y capacidad técnica, dichas funciones, coinciden que este reconocimiento y aceptación de funciones fue variando con el tiempo y con el tipo de profesional, disminuyendo su comprensión y relevancia o impacto frente al sistema escolar

*El reconocer y aceptar las funciones de la UCE fue de más a menos, es decir en años anteriores a que asumiera la derecha en el 2010 este reconocimiento y aceptación era muy evidente por parte de los miembros de la UCE mediante actitudes de compromiso para con la institución. Luego del 2010 estas variaron, se fue desdibujando, comenzó a transitar mucha gente y las practicas laborales se basaron en coartar las interacciones entre los equipos, es decir, pasamos de una organización que aprende a un organismo público de gestión no volviendo a retomar la condición original nunca más. (Entrevistado 4)*

*Como te decía, en sus inicios, en la UCE, existía un fuerte reconocimiento y aceptación de las funciones de la UCE que apuntaban a un propósito claro, la que fue transformándose con el tiempo hasta llegar a ser simplemente una organización que construía un currículum minimalista y hacer materiales de corto alcance sin un sentido claro de impacto en la calidad hacia el sistema escolar. (Entrevistada 5)*

En lo referente a funciones específicas (funciones estatus), la UCE asigna estas a profesionales en cada uno de sus componentes o coordinaciones. En esta línea, los actores de la UCE identifican y reconocen estas funciones específicas asignadas a coordinadoras(es) de las áreas de currículum, de textos escolares, de estándares y del centro de recursos para el aprendizaje, pero, al igual que en el hallazgo anterior, este reconocimiento y comprensión de las funciones específicas frente a su incidencia en las políticas educativas se ha desdibujado y en específico, las respuestas de los entrevistados señalan que existe más bien un desconocimiento o no toma de conciencia del impacto que estas funciones generan en las políticas educativas.

*...creo que intrínsecamente tienen en conocimiento la incidencia en las políticas públicas, pero no lo asimilan, por el clientelismo político que va disminuyendo la percepción de la importancia que tiene la UCE en los profesionales y por tanto las funciones específicas también se desdibujan. Todos deberían entender que es importante, es el corazón de la UCE porque es el currículum (Entrevistado 3)*

Un aspecto que llama la atención apunta a que todos los entrevistados señalaron el reconocimiento de funciones estatus asignadas en la estructura histórica de la UCE, sin embargo, en todos los casos no hubo alusión a las estructuras organizacionales que se han creado en los últimos años, hasta el término del periodo de estudio 2018 (Anexo 1), a saber, observatorio, articulación y comunicaciones. De igual forma, la figura jefe de gabinete, fue incorporada desde el año 2010 pero hasta el término de este estudio no se ha tenido a la vista la significación de la función estatus de la misma y no existe una intencionalidad colectiva, por parte de los actores de la UCE, que reconozcan esta función.

### 1.1.3 Disposiciones Normativas

La Unidad de Currículum y Evaluación fue creada desde los intentos de desarrollo curricular en la reforma de los noventa; así es como su organización y figuración, dentro del Ministerio de Educación, sucede por la incorporación de la glosa en el presupuesto de la nación en 1998. Sin embargo, desde ese hito, hasta el año de término de este estudio, no posee reconocimiento jurídico dentro de la cartera ministerial. Todos los entrevistados concuerdan que la UCE siempre ha estado ausente de disposiciones normativas, ahora bien, estas se identifican en dos niveles: primero sobre las funciones y procedimientos propios de la UCE que establecen reglas claras sobre sus funciones y regulaciones lo que permite agenciar sobre aquellas, en función del logro o propósito establecido en la Unidad. Segundo, la necesidad de establecer una formalización de la UCE como estructura jurídicamente reconocida por el Ministerio de Educación. Esta última se enfoca en el establecimiento de una disposición normativa de reconocimiento ministerial

*La UCE no tiene reglas y no es reconocida como los son las demás divisiones y deberían existir porque es la columna vertebral del Ministerio. Por no estar reconocida y no tener reglas formales, las personas que llegan interpretan y hacen lo que quieren y solo responden lo que las autoridades quieren. (Entrevistada 1)*

*Me he hecho también la pregunta que, si es tan importante la UCE para el sistema escolar, ¿por qué no tiene reconocimiento jurídico?, debiera ser una división legalmente constituida y no una unidad, no tiene una estructura legal. En la UCE no existe formalización de reglas, no conozco ningún procedimiento formal de la UCE; todos los procedimientos y reglas van cambiando en el tiempo dependiendo del gobierno de turno. Mantienen en el tiempo un hilo conductor "porque siempre lo hemos hecho así pero no hay procedimientos formales. (Entrevistado 3)*

Un aspecto que fue revelado en la mayoría de las entrevistas, pone de manifiesto que las "reglas" de la UCE son puestas por la autoridad que la dirige en un periodo de gobierno. Esto pone en evidencia que no existiendo disposiciones normativas, los procesos de diseño y construcción de políticas educativas curriculares, de evaluación y de recursos educativos podrían ser cambiadas en cualquier momento sin mediar procesos de continuidad y progresión en implementación, evaluación y ajustes de las mismas. Esta práctica de agenciamiento por parte de la autoridad designada en el periodo de gobierno, refuerza la lógica que las políticas educativas, en la práctica, son de gobierno, apartándose de la concordancia de apuntar ser políticas de Estado.

*No existen reglas formales en la UCE, pero si existe una línea común que es la ley general de la educación, que es la que da las directrices de lo que hay que hacer. A partir de la ley general de la educación es como se generan los productos que hay que desarrollar y también las interpretaciones de reglas que pone la autoridad de turno en funciones o procesos que hay que llevar a cabo. (Entrevistado 2)*

*Existe la "visión del jefe". No hay formalización de reglas sino que lamentablemente es la mirada del jefe quien fija las reglas, funciones y el peso de estas. Es decir, tanto las tareas como las prioridades y formas de proceder pasan por el Jefe. (Entrevistado 4)*

La ausencia de disposiciones normativas que establezcan reglas claras sobre el funcionamiento de la UCE, como sus procesos en las definiciones de políticas curriculares y de evaluación, permite que se ejerza autoridad discrecional del agente para interpretar procesos y funciones, que radican en quien dirige la unidad en un periodo determinado. Esta práctica se torna compleja para el desarrollo de políticas que serán implementadas en el sistema escolar, las que pueden, al poco tiempo de insertarse en el sistema, ser

erradicadas sin mayor argumentación, entre otras decisiones potencialmente críticas en materia curricular, de evaluación y de materiales educativos para el sistema escolar. Esto podría verse reflejado en la construcción discontinua del Currículum Nacional de 1º básico a 4º medio, o también, sobre los cambios radicales en la estructura didáctica de textos escolares y las disposiciones para su adquisición pública.

#### 1.1.4 Disposiciones constitutivas

Dada la condición carente de disposiciones normativas en la UCE, los procesos que responden al diseño de políticas curriculares y de evaluación, como así mismo de materiales educativos hacia el sistema escolar subvencionado, han sido desarrollados, desde su origen y durante el tiempo, por medio de prácticas sobre funciones que han sido asignadas a personas (profesionales) que establecen un orden o patrón, el que se transforma con el tiempo en una regla. Es el caso de los diversos coordinadores de componente o áreas de la UCE, cuyas responsabilidades específicas, funciones estatus, se produjeron en función del objetivo a desarrollar pero sin conocimiento previo de las mismas. Así, las funciones específicas que les corresponden, se originaron desde la práctica, las que pasaron a transformarse con el tiempo en reglas constitutivas y que los entrevistados reconocen como "procesos de base" o "lo que en general se hace en la UCE".

Dada esta "línea base" de funciones y procesos en la UCE, los entrevistados identifican que, con el tiempo, la UCE ha sido objeto de la imposición, transformación y/o creación sistemática de nuevas funciones y reglas, las que no son establecidas por cada autoridad que dirija la UCE en un determinado periodo de gobierno.

*...las reglas son creadas por la autoridad de turno de la UCE, además de otras que por la historia se asumen que son así nomás, como una herencia. (Entrevistada 1)*

*Hay una interpretación de las reglas internas a partir solamente de la autoridad de turno. Se toman definiciones con la gente que llega con las autoridades de turno a partir de clientelismo, de esa forma se pautea la práctica de la función que se asigna a los profesionales por lo que es poca la intencionalidad colectiva sino más bien se radica en la autoridad de turno. (Entrevistado 2)*

Un elemento de interés en las respuestas de los entrevistados apunta a la autoridad de la UCE, en el periodo de gobierno respectivo, como formulador de reglas y funciones, por lo que la intencionalidad colectiva se radica en aceptar las disposiciones emanadas por dicha autoridad, por sobre la asignación y reconocimiento colectivo, lo que evidencia una cierta distorsión en el proceso de construcción de disposiciones colectivas; sin embargo, al

cambiar constantemente de reglas y funciones, producto de la autoridad del periodo, estas en general no se sostienen en el tiempo y por tanto su práctica se desvanece en el largo plazo, por lo que eventualmente no logran asentarse como disposiciones constitutivas propiamente tal, sino más bien restricciones o constreñimientos temporales.

Por otra parte, resulta interesante que todos los entrevistados si comprenden y reconocen las "líneas o procesos de base" dentro de la UCE, las que se asumen como una "condición dada" sin mayor objeto de cuestionamiento o transformación; por ejemplo, el proceso de construcción curricular o el proceso de selección y adquisición de textos escolares o el de recursos educativos para el CRA, o el proceso de diseño y validación de los estándares de aprendizaje. Como son asumidos como funciones y procesos dados, estos han tomado validez como disposiciones constitutivas

*Habían lineamientos generales para la practica sobre las funciones que se debían desarrollar, pero estos lineamientos eran asignados por la autoridad y los que se hacían por la historia son reconocidos por los demás. (Entrevistada 6)*

Sobre la base de lo expuesto, los entrevistados concuerdan que en el funcionamiento de la UCE existe una evidente preeminencia de las reglas informales por sobre las reglas formales.

*En la UCE no existen reglas formales, no han existido nunca y son las reglas informales, esas que se les ocurren a la autoridad de turno, las que siempre han estado presentes. (Entrevistada 6)*

#### 1.1.5 Enfoque agregador versus enfoque integrador

En cuanto al tipo de enfoque que ha desarrollado la UCE como institución, no existe una línea permanente a lo largo del tiempo en estudio; ha transitado desde sus inicios, de uno integrador, con visión de futuro, a uno agregador que acorta su visión para un desarrollo y gestión del corto plazo. Mientras que en el enfoque integrador la UCE cultivó una clara visión de futuro, apoyándose fuertemente en las condiciones e hitos del pasado histórico, la creación de comunidades de aprendizaje permanente de profesionales para una mejora continua y políticas de excelencia, generando una condición identitaria de sus miembros; el enfoque agregador sostenido posteriormente, vino a dar una mayor preocupación del corto plazo, enfocado a la producción de resultados dentro de un periodo de gobierno sosteniéndose en la asignación óptima de recursos y disminuyendo su referencia en el pasado histórico de la institución. Este análisis es compartido por los entrevistados

*Hoy en día la UCE es un servicio, produce cosas a pedido, solo de corto plazo. La UCE fue antes una organización de corte estratégico y hoy no*

*lo es. La UCE hoy responde a actividades que le indica la autoridad de turno; mientras que antes se miraba la UCE como el corazón o el cerebro del Ministerio que miraba las políticas de Estado. Hoy no hay ninguna visión de futuro y como te digo, se centra en la producción de cosas, de actividades con los recursos disponibles para eso. (Entrevistado 4)*

Uno de los elementos que evidencia este comportamiento institucional de la UCE, refiere a la construcción del Currículum Nacional. Mientras que en el periodo 2005 – 2009, cambio de gobierno por medio, la construcción del marco curricular se realizó con visión de futuro sobre la base longitudinal de 12 años de escolaridad basados en la progresión del aprendizaje; desde el 2010 la elaboración de un nuevo currículum, producto de la, en ese tiempo, nueva Ley General de la Educación (Ley Nº 20.370, 2009) se realizó de manera segmentada y discontinua, asignando recursos para la construcción de un primer tramo de escolaridad (1º a 6º básico) para así, dar garantías de producir este currículum en el respectivo gobierno de cuatro años.

## 1.2 Legitimidad de las instituciones

En relación a la legitimidad de la UCE, esta dimensión se enmarca en abordar el nivel o grado de reconocimiento e interés por parte de agentes o entorno institucional, en este caso del Ministerio de Educación y del sistema escolar, sobre el propósito de la UCE y que genera compromiso sobre dicho fin e institución. De esta manera, se analiza los factores o variables por medio de los cuales estos agentes o entorno institucional otorgan legitimidad a la UCE. Se evidenciará la importancia sobre el reconocimiento de lo que está normado o constituido en la UCE y que le da un marco de legalidad de la misma. En este contexto se reconoce que la UCE ha construido una tradición en el tiempo de un orden determinado en sus procesos y funciones que son reconocidos por otros, esto es, independiente de imposiciones más o menos de reglas o disposiciones que incorpore la autoridad correspondiente en un periodo determinado. Así, se reconocerá a la UCE como un marco de acción donde se potencia el grado de motivación y compromiso de estos agentes o grupos sociales, a saber el Ministerio de Educación en sus reparticiones y el sistema escolar.

### 1.2.1 Agentes

En lo global, los entrevistados convergen en que la UCE, desde sus orígenes, ha sostenido reconocimiento por los diferentes agentes ministeriales, esto, dado a la trascendencia de las políticas públicas que desarrolla, política curricular, de evaluación y materiales educativos. Si bien el sistema escolar reconoce las políticas descritas, que inciden directamente en sus centros educativos, el grado de reconocimiento de la UCE es menor; es decir, se reconoce y apropia las políticas emanadas de la UCE pero no en igual medida la institución que las origina. En este análisis, los entrevistados tienen

divergencias al respecto; mientras algunos aseveran una alta legitimidad de la UCE en el sistema escolar, mientras que otros manifiestan lo contrario.

*Antes tenía un nivel de legitimidad muy alto. Antes la UCE tenía un grado de legitimidad y prestigio muy diferente al que tiene hoy. No es porque yo haya estado en ese tiempo que en el fondo me crea el cuento, pero era muy distinto decir antes, en los círculos académicos, que tu eras miembro de la UCE que ahora, que no tiene mayor impacto. Antes había una mística, y creencia en lo que se hacía en la UCE, hoy eso da un poco lo mismo. (Entrevistado 2)*

*La legitimidad se da por sí sola, por el nivel de importancia que tiene la UCE para el sistema escolar, porque elabora el currículum nacional, entrega los textos escolares, promueve las bibliotecas CRA, se crean los estándares de aprendizaje que mide el SIMCE y así, por lo tanto su nivel de legitimidad es muy alto. Y este nivel de legitimidad es reconocido por todo el ministerio principalmente. (Entrevistado 3)*

Se evidencia en esta subdimensión estudiada, que las respuestas de los entrevistados generan disensos, a razón de que sus análisis en las respuestas obedecen a sistemas de referencias temporales diferentes. Mientras algunos declaran una visión comparativa de la legitimidad de la UCE en el tiempo, otros referencian a un determinado momento para su respuesta. Otro aspecto que se evidencia en las respuestas diversas, apunta a que la legitimidad de la UCE o está dada por sus miembros y forma de actuar dentro de la UCE, donde se asume que de ello aumenta o baja el grado de legitimidad, o bien, está dada por la importancia de las políticas que desarrolla para el sistema escolar.

Un tercer elemento que se ha dado cuenta en las respuestas, refiere a la afectación del nivel o grado de legitimidad si las políticas curriculares diseñadas por la UCE se tornan contradictorias para el sistema escolar; así, al menos una entrevistada da cuenta de situaciones, a modo de ejemplo, que potencialmente inciden en la legitimidad de la institución e inclusive del propio Ministerio de Educación ante el sistema escolar.

*Dentro del Ministerio siempre se ha legitimado, entonces lo que diga la UCE es importante para el Ministerio; sin embargo para fuera del Ministerio, en el sistema escolar, la UCE ha perdido legitimidad porque ha hecho cosas contradictorias, por ejemplo lo de filosofía<sup>34</sup> entre otros, entonces aparecen fundaciones de colegios que empiezan a hacer una especie de "currículum paralelo". (Entrevistada 6)*

### 1.3 Institucionalización

---

<sup>34</sup> En un erróneo diseño curricular, se propuso, en el año 2016, eliminar filosofía del currículum lo que generó una respuesta inmediata y dura por parte del sistema escolar y la academia. Esto provocó que el propio Ministerio de Educación asumiera el error y diera paso atrás con la decisión generada por la UCE.

En esta dimensión se abordan los factores que constituyen el proceso para alcanzar la condición de institución de la UCE. Y si bien, esta condición ha sido alcanzada hace bastante tiempo, se abordará la existencia de los elementos que representan un orden o patrón que identifica el estado de institución, y su incorporación por parte de la UCE. Se dará cuenta de la asignación de funciones en las áreas que conforman la UCE en cuanto a gestión y políticas curriculares, establecidas o impuestas, a razón del rol y responsabilidad a desempeñar por parte de los profesionales de la UCE. Se observará la existencia de niveles de orden y estabilidad de la UCE a partir de rutinas establecidas en procesos como desarrollo curricular, adquisición de textos escolares entre otros. Por otra parte, se abordará el nivel o grado de incertidumbre en la institución, que, como se evidenciará, ha aumentado hacia los últimos años del periodo en estudio, contraviniendo precisamente a uno de los propósitos que justifican la existencia de toda institución: disminuir la incertidumbre.

### 1.3.1. Asignación de funciones

A diferencia del análisis de asignación de función, en las características generales de las instituciones, analizada anteriormente, en esta subdimensión, profundiza su análisis como parte del proceso de institucionalización, centrándose en la imposición o establecimiento de funciones y en el desempeño de función exclusiva asignada colectivamente. En este contexto, los entrevistados evidenciaron divergencias en sus respuestas y análisis.

*Por el mismo hecho que las cosas radican en el jefe de turno de la UCE, este es quien va definiendo o estableciendo funciones a las personas o equipos de la UCE por lo que sería una imposición. En cuanto al cumplimiento de las funciones específicas o exclusivas, estas si se cumplen porque son asignadas a gente a fin de la jefatura, sea por clientelismo o no, son gente de confianza del jefe de la UCE (los coordinadores de componente o área principalmente). (Entrevistado 3)*

*Si bien la UCE ha venido desarrollando procesos que por la historia se han hecho así, también hay imposiciones de funciones que instruye la autoridad de turno y en general estas imposiciones son cada vez más frecuentes, pero también se ha debilitado su control de calidad, el que se ha venido perdiendo. El caso no es diferente para funciones específicas asignadas, por ejemplo a responsabilidades de cada componente. En todos los casos no existen asignaciones colectivas sino que son dirigidas directamente por la jefatura de ese momento. (Entrevistado 4)*

Resalta que la imposición de funciones exclusivas se realizan a personas de confianza a la jefatura, por sobre las capacidades técnicas requeridas para

ejercer dichas funciones. Esta argumentación correlaciona directamente con el nivel o grado de calidad, y control de la función, sobre los productos generados.

*yo creo que la disposición presupuestaria es lo que ha venido sosteniendo a la UCE para que se hagan procesos de siempre; sin embargo, en los últimos tiempos hay imposiciones que se generan sin mediar una visión general de los procesos educativos y sus lógicas de apropiación. En la UCE ha pasado desde una discusión para generar funciones ha una imposición de las mismas forzándolas a lo que se domina más. El desempeño de funciones específicas son asignadas por la autoridad de turno y bajo ninguna perspectiva desde lo colectivo. (Entrevistada 5)*

En cuanto a los demás entrevistados, aluden factores interesantes sobre la asignación de funciones; por una parte la separación de tiempos políticas versus los tiempos técnicos y que sobre los primeros se somete en el ultimo tiempo la imposición de funciones, por otra parte, el reenfocar metas hacia el corto plazo, son dos factores relacionados que potencialmente reforzarían la posición de imponer funciones por parte de la autoridad, más allá de la asignación colectiva.

*Yo creo que se fue perdiendo un poco la brújula de la UCE con el tiempo. En el periodo 2006 - 2009 se potenciaban a la UCE; después de ese periodo la UCE queda medio a al deriva, porque todo era inmediato, buscar cosas a corto plazo, entonces así se imponían funciones para responder al corto plazo sobre lo que la UCE podía ofrecer. (Entrevistada 6)*

### 1.3.2. Características de la Institucionalización

Sobre esta dimensión, el foco se centró en el orden y estabilidad de la institución, como también sobre el grado de certidumbre o incertidumbre de la institución. En lo referente al orden y estabilidad de la UCE, los entrevistados generaron opiniones divergentes. Algunas respuestas indican que la UCE si posee cierto orden, pero no es estable institucionalmente dado que permanentemente hay cambio de reglas, en este caso, disposiciones constitutivas radicadas en la autoridad del periodo de gobierno correspondientemente. Otras respuestas exponen la ausencia de orden y estabilidad principalmente en los últimos años indicando un relato más bien comparativo respecto de años anteriores. Esta se asienta principalmente en dos factores: 1. El tránsito de la UCE a desarrollar puntualmente actividades sin una visión estratégica de largo plazo de políticas curriculares, y que solo responde a la contingencia que le es demandada y 2. La ausencia de información, lo que no permite que exista con claridad un "norte" hacia donde avanzar progresivamente en el diseño de políticas curriculares.

*La UCE tiene un cierto nivel de orden, eso es cierto, pero no es estable, porque siempre se están cambiando las reglas y esto porque dependen del jefe de turno por lo tanto la UCE no es estable; además que a nivel profesional, tampoco hay estabilidad porque no hay proyección clara de lo que va a suceder, por ejemplo, cuando hay cambio de gobierno. (Entrevistado 3)*

*No hay orden ni estabilidad porque no hay información, lo que impide conocer el norte. Antes si existía un orden claro porque había un norte claro lo que provocaba estabilidad. Después del primer gobierno de la derecha, se pierde el orden y estabilidad porque se pierde o borra el norte hacia donde vamos. (Entrevistada 5)*

Aun lo anterior, los entrevistados concuerdan que existe una pérdida de visión o "norte" sobre el desarrollo de políticas curriculares y de evaluación que debe elaborar la UCE. Esta falta de visión o "norte" provoca tanto falta de estabilidad, como también un incremento en los niveles o grados de incertidumbre, dado que los flujos de información no existen o son mínimos y poco claros.

*La UCE si genera incertidumbre, un alto nivel de incertidumbre en todos los profesionales de la UCE, sean técnicos o no; por ejemplo cuando hay cambio de administración, nadie sabe que va a pasar. Esto también impacta en las políticas públicas porque no hay continuidad de las políticas y productos que se desarrollan. (Entrevistada 1)*

*Existen contradicciones en su actuar y el grosor de la UCE, en términos de peso o justamente estabilidad, se ha ido "adelgazando". Esto conlleva sin duda a altos niveles de incertidumbre de la gente que conforma la UCE, tanto porque no hay norte claro, menos una misión clara, porque antes si la había, como también porque no hay claridad de los procesos y también miedo de las personas que la integran sobre la autoridad o, por ejemplo, cuando hay cambios de gobierno. (Entrevistado 4)*

#### 1.4 Ideas centrales del Neoinstitucionalismo

Sobre esta dimensión se analizan los focos centrales que caracterizan e identifican a las instituciones. De esta manera se aprecia un grado o nivel significativo de autonomía de la UCE respecto del Ministerio de Educación, en contraste con otras reparticiones de la cartera evidenciando una condición un tanto insular en su comportamiento y accionar. De igual forma se evidencia la invariabilidad de la UCE en cuanto a normas, roles en general, ante factores como la rotación de los profesionales que la conforman. Aquí se dará cuenta de procesos y rutinas propios de la UCE que se han mantenido en el tiempo, aun

cuando autoridades de diferentes periodos generen disposiciones o reglas o exista una rotación alta de los profesionales que conforman la institución. Por su parte se abordará las variaciones que la UCE ha generado en el tiempo en el foco de su propósito, al transitar de una visión global de largo plazo a una de corto. Finalmente se pondrá en evidencia el nivel o grado de reconocimiento que se posee de ella por parte del entorno ministerial y educativo.

#### 1.4.1. Relativa autonomía

Sobre el nivel o grado de autonomía que posee la UCE, los entrevistados muestran posiciones divididas. Por una parte se indica que no existe autonomía de la UCE dado que la mayoría de los procesos vienen ya dados por la historia y que por tanto no existe mayor opción. En la misma falta de autonomía, se estima que la UCE, en los últimos años del periodo en estudio, es decir desde el 2015 hasta el 2018, era recepcionadora de instrucciones o pautas de acción provenientes de estructuras superiores como la subsecretaría de educación, por lo que niveles de autonomía y toma de decisiones no existieron, en comparación con años anteriores que si disponía de mayores grados de autonomía y toma de decisiones.

*Yo creo que no hay autonomía porque las cosas o procedimientos ya vienen de la historia y del tiempo entonces hay que hacer las cosas así nomás. Quizás también por el grado de desconocimiento de que se pueden hacer otras. (Entrevistada 1)*

*Hoy en día la UCE tiene poca autonomía, porque no creo que sea una unidad que pueda hacer muchas cosas por si misma, se la pautea por lo que su peso es mucho menor que antes. Antes si pesaba y tenía autonomía. (Entrevistado 4)*

Por la otra parte, entrevistados declaran afirmar que la UCE si dispone de niveles importantes de autonomía, inclusive aluden la condición insular de la misma respecto de la estructura ministerial que la acoge. Estas afirmaciones radican en la capacidad de toma de decisiones, las que para estos entrevistados es alta porque existen niveles de confianza que se lo permiten o bien por la ausencia de reglas claras que la regulen, lo que de cierta forma es expresada como una contradicción.

*La UCE tiene plena autonomía para funcionar, es como una isla, parece ser una subsecretaría. Es súper contradictorio porque es, a la vez una unidad y funciona como una subsecretaría. Es altamente autónoma pero no tiene reglas claras formalizadas, es contradictorio. (Entrevistado 3)*

*La UCE es muy autónoma, incluso autónoma de la subsecretaria, es como un ministerio chico, muy independiente a tal punto que en la UCE ocurrían cosas que en otras partes del ministerio no ocurrían y por tanto*

*había plena independencia y autonomía para la toma de decisiones.*  
(Entrevistada 6)

Esta autonomía para funcionar se puede evidenciar en el bajo nivel de interacción que existe de la UCE con las demás reparticiones del ministerio, ausentándose el trabajo y mirada de conjunto sobre las políticas educativas.

#### 1.4.2. Estructuras políticas

Sobre las estructuras políticas de la UCE, en lo referente a su nivel o grado de variabilidad sobre sus disposiciones, reglas, procesos, roles o funciones, ante factores como la rotación de los profesionales que la constituyen, los entrevistados convergieron en que esta permanece invariable, además que resulta relevante que el nivel de rotación siempre es alto en tiempos de cambio de gobierno, lo que evidencia la poca estabilidad laboral, y en específico, es mayor en los profesionales que conforman las áreas técnicas por sobre aquellos que forman parte del área administrativa.

*Es altísima la rotación de los profesionales, porque los cambian, ya sea porque los echan en los cambios de gobierno o porque la gente está de paso, es decir, llegan a trabajar y luego se van, ósea, no hay en algunos un sentido de quedarse como proyección de trabajo.* (Entrevistado 2)

Por su parte, en lo referido a las disposiciones, roles o funciones y procesos propios de la UCE, estos permanecen sin variabilidad, independiente del alto nivel de rotación de profesionales. La estructura política de la UCE, más allá del grado de formalidad que tenga, no se ve afectada por la dinámica de profesionales que ingresa o se retira de la UCE

#### 1.4.3. Acción simbólica

En cuanto a esta subdimensión, se entiende por parte de los entrevistados que la UCE posee una lógica de acción que tiende siempre a ir en dirección de su objeto o propósito. En este sentido, los entrevistados concuerdan que la UCE juega un rol fundamental para las políticas educativas dado que es "la razón de ser" o "el corazón" del Ministerio, primeramente por lo que desarrolla, es decir, el currículum nacional e instrumentos curriculares asociados, donde los profesionales que la componen centran en más o menos medida el foco de su trabajo y desempeño en el propósito de la UCE, estos es, interpretar en términos del currículum, los requerimientos, necesidades y expectativas de la sociedad, definiendo los aprendizajes que promueven el desarrollo integral de sus ciudadanos. Por su parte, también señalan el alto nivel de reconocimiento que tiene la UCE en el medio institucional, en lo particular, el Ministerio de Educación, esto por el nivel de impacto y trascendencia que tienen las políticas que diseña y desarrolla, centradas en el currículum nacional.

*La forma de accionar de la UCE es clave para las políticas educativas, es claro que la UCE es el corazón del sistema y sus procesos y accionar son claves para que las políticas ocurran, esto le da una posición central dentro del Ministerio. El Ministerio si reconoce a la UCE como el corazón del negocio. (Entrevistado 3)*

## 2.1 Institucionalismo Histórico

Se analizarán los elementos que caracterizan y describen a la Unidad de Currículum y Evaluación en este enfoque, desde su nivel o grado de incidencia en los resultados político educativos a partir de la acción de los profesionales que la constituyen, sobre el desarrollo curricular nacional e instrumentos asociados. En esta línea, se revisará los flujos de información existentes en la UCE sobre las acciones y actores, como también el nivel de interacción que tiene con otros y otras reparticiones para el logro de sus objetivos. Así, la UCE evidencia rutinas u ordenes para llevar a cabo tus tareas referidas al desarrollo del currículum nacional, de procesos de evaluación, y de recursos educativos lo que promueve el logro de sus objetivos. Se analizará la distribución del poder dentro de la UCE y la visión de desarrollo institucional sobre la toma de decisiones que considera la historia y trayectoria de la institución. Se abordará la relevancia y difusión de las ideas para el desarrollo y fortalecimiento institucional de la UCE como también la consideración de la variable económica.

### 2.1.1 Conceptualización

En lo referente a esta subdimensión, se indagó primeramente en el nivel de incidencia de la UCE en los resultados político educativos para el sistema escolar. En este contexto, los entrevistados concordaron que la UCE tiene un alto nivel de incidencia dado el diseño y desarrollo de políticas que tiene a su cargo, en lo específico, primeramente el Currículum Nacional que define expectativas de aprendizaje para todos los estudiantes del país de la educación general; los estándares de aprendizaje que se enfoca en la definición de los aprendizajes del currículum que son objeto de la medición nacional SIMCE desarrollada por la Agencia de la Calidad de la Educación; la adquisición de textos escolares de calidad a partir de definiciones político públicas alineadas con las expectativas de aprendizaje, y finalmente la implementación de las bibliotecas o centros de recursos de aprendizaje de las escuelas. El reconocimiento de esta incidencia en las políticas, si bien es transversal, los entrevistados hacen hincapié en la gradualidad de incidencia en los diferentes periodos y tiempos, los que refieren a una menor en los últimos años abordados de este estudio.

*Claro que la UCE genera efectos en los resultados de la política educativa y es fundamental dado que es la base del Ministerio, pero no hay una*

*dinámica de desarrollar ideas y estrategias para llevar a cabo acciones más colectivas, en general estas radican en la jefatura. (Entrevistado 3)*

*En tiempos anteriores era muy claro que la UCE si generaba efectos sobre la política educativa; y creo que aun lo hace pero en un grado mucho mas débil y que su impacto es muy bajo, aunque poner el currículum es clave para todas las escuelas, obvio. (Entrevistado 4)*

*Es evidente que la UCE si tiene efectos en los resultados políticos educativos, porque el currículum es el foco del sistema y este es elaborado por los profesionales de la UCE, mismo caso con los procesos de selección y adquisición de textos escolares, bibliotecas CRA y así. (Entrevistada 6)*

Desde el punto de vista de los flujos de información, los entrevistados concuerdan también que estos son muy débiles o inexistentes en la esfera global de los actores de la UCE; sin embargo reconocen que la información es distribuida sobre actores de confianza a la autoridad de la UCE en cada periodo de gobierno. Los entrevistados no argumentan sobre razones del por qué la información no es fluida de forma horizontal para los actores de la UCE, sino más bien lo dan como un hecho cierto que esta, la información, es exclusiva de quienes dirigen al unidad y que la información emanada desde la estructura cupular de la UCE hacia los demás actores de la misma, es poco clara, ambigua o inexistente.

*No, la verdad es que no hay disposición a entregar información de cualquier tipo que tenga que ver con la UCE, por ejemplo con la toma de decisiones, solamente te notifican. Menos ocurre con procesos de las tomas de decisión o acuerdos, solo bajan desde la autoridad y el resto asume. (Entrevistada 1)*

*No hay flujos de información y nunca he visto una cuenta de la UCE que muestre lo que se ha hecho y como se ha hecho. La única información que fluye desde la UCE es la que tiene que entregar al Consejo Nacional de Educación, y lo hace porque está obligada de hacerlo, pero del resto, la UCE nunca he entregado información permanente. (Entrevistada 5)*

En cuanto a los niveles o grados de interacción con otros, enfocado al logro de metas u objetivos propios de la política curricular de la UCE, todos los entrevistados concuerdan que el grado de interacción de la UCE se ha ido debilitando en el tiempo; mientras en los primeros cinco de este estudio se evidenció una interacción bastante fuerte con otros agentes y reparticiones del Ministerio a objeto de retroalimentar y fortalecer las políticas curriculares y de evaluación que proponía, estas interacciones fueron disminuyendo hasta prácticamente desaparecer hacia los últimos años de este estudio. Este análisis

no es diferente para la interacción al interior de la UCE en términos de los diferentes equipos de trabajo existentes dentro de cada componente.

*Antes había mucha interacción y relaciones que promovían el desarrollo de las ideas, debates y esas cosas para lograr objetivos o metas mediante las funciones que se aprendían haciendo las cosas. Luego con el tiempo eso fue cambiando, reduciendo las interacciones y solo respondiendo a las instrucciones dadas por la autoridad. (Entrevistada 1)*

*La interacción con los demás es muy baja, porque además la calidad de muchos que llegan a la UCE es baja porque no tienen experiencia y entonces no se genera una relación para intercambiar ideas y así lograr los objetivos en conjunto, porque además los objetivos o metas son solamente producir y producir sin mayor visión de futuro. Antes si había interacción permanente con todos, independiente del equipo o área en el que trabajáramos, todos sabíamos para donde íbamos ósea al logro de objetivos claros con funciones claras. Es con el tiempo se desvirtuó y desde el gobierno de la derecha del 2010, en adelante, se perdió completamente. (Entrevistado 2)*

Sobre la identificación de rutinas o patrones desarrollados en la UCE para el logro de los objetivos, también es de consenso en los entrevistados, que estas rutinas o patrones existen para desarrollar procesos que avanzan hacia el logro de metas u objetivos. En general aluden a los procesos de diseño y elaboración del currículum nacional y evaluación de textos escolares como ejemplos representativos de estos patrones o rutinas (además de los otros procesos como recurso educativos del CRA y elaboración de estándares). Algunos entrevistados precisan, además, la existencia de dos tipos de rutinas; las primera, referidas a las descritas en general en cada componente o área de la UCE desarrollada en el tiempo, y una segunda mas inmediata, establecida por la autoridad de turno; una especie de función impuesta que acota el accionar de los profesionales en las actividades que debe hacer. Esta última especie de rutina se describe en los últimos años del estudio.

*El trabajo de la UCE es bonito, sin embargo si se limita a solo activismo, entonces se toman rutinas permanentes para cumplir metas y el propósito de la autoridad más que de la UCE. La UCE si tiene patrones que se han hecho por la historia en sus procesos, pero también estos deberían estar acompañados del intercambio de ideas para generar mejores políticas públicas y eso desde el 2010 hasta hoy, no se da. (Entrevistado 2)*

En lo referente a la existencia de un marco de conocimientos o valores para actuar laboralmente dentro de la UCE y, a su vez, incidir en la identidad, autoimagen y preferencia de los actores de la UCE, los entrevistados dan

respuestas que tienden a converger, con ciertos matices. Primeramente concuerdan que en los primeros tiempos de la UCE y por tanto en los primeros años del presente estudio, existió intensamente comunidades de aprendizaje que fomentaron permanentemente un marco de conocimientos para la mejora continua del desempeño laboral de los miembros de la UCE; esta promoción de comunidad y marco, potenció la identidad de sus miembros, el refuerzo de la autoimagen y empoderamiento en materias de política curricular que, además, marcó diferencia de la UCE con otras reparticiones del Ministerio con las que se relacionaba permanentemente, como la División de Educación General (DEG) y el Centro de Perfeccionamiento, Experimentaciones e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). En años posteriores al 2010, estas comunidades y marcos de conocimientos y valores se debilitó hasta que ya, en los últimos años que aborda este estudio, prácticamente no se evidenciaba.

*A eso me refería con una organización que aprende, como era anteriormente, una organización que conversaba, disentía e intercambiaba posiciones y que a partir de ello se generaba conocimiento y marcaba un rumbo, entonces hablas de un corpus de visiones compartidas. Hoy en día no es así, se juega al individualismo y que cada uno quiere brillar por separado en un desempeño determinado. (Entrevistado 4)*

*La UCE claro que incide en la identidad de los profesionales y funcionarios. Eso si se ha generado un desgaste por toda esta falta de definiciones y claridad de la UCE; trabajan más por tradición que por compromiso. (Entrevistado 3)*

### 2.1.2 Asimetrías de Poder

Esta subdimensión, abordó el análisis de distribución del poder al interior de la UCE, corroborando su asimetría en los diferentes actores, en la que algunos si han sido privilegiados por la autoridad otorgándoles mayor poder que a otros. Las principales razones se basan en personas que vienen junto a la autoridad que asume la dirección de la UCE en un periodo de gobierno determinado, esto, independiente de las competencias profesionales y técnicas que posea. Igualmente se destaca que los entrevistados refieren también a la existencia, en los últimos ocho años de este estudio, de argumentos político partidarios que justifican la distribución del poder, aludiendo a expresiones como "pago de favores políticos" o de la existencia de "operadores políticos" que justifican la asignación del poder. Si bien hay concordancia, por parte de los entrevistados, que siempre ha existido el poder y su distribución es asimétrica, la variable político partidaria se ha posesionado en los últimos años de este estudio, en contraposición al primer periodo que no se declara su existencia.

*Es asimétrica la distribución del poder y depende de la autoridad de la UCE quien otorgue más poder a algunos por sobre otros, hay evidencia que eso es así. El problema es que hay muchos operadores políticos que les otorgan el poder y no están capacitados para el desarrollo de la función. (Entrevistado 3)*

*En estos tiempos es completamente desequilibrada, bueno quizás siempre ha sido así pero se notó mucho más en los últimos años después del 2010. La UCE está muy politizada hoy en día, por ejemplo, crearon el jefe de gabinete sin sentido, tienen personas protegidas y con poder sobre los demás lo que conlleva a que la gente no quiera hacer cambios. Este grupo es un grupo cerrado que toman decisiones con poder. (Entrevistada 5)*

Los entrevistados, a su vez, concuerdan y declaran la existencia de privilegios de unos por sobre otros, referente a la distribución del poder, lo que de una u otra forma pone en relieve la existencia de ganadores y perdedores dentro de la institución.

*Lo que si tengo claro es que la coordinación nacional de la UCE es la que toma las decisiones y maneja el poder y en función de eso, es capaz de distribuirlo de manera asimétrica, generando privilegios de algunos, por ejemplo las atribuciones entregadas al "jefe de gabinete" de la UCE (cargo que no debiera existir), donde era un personaje que no tenía idea de las temáticas curriculares pero sin embargo era el jefe de gabinete de la jefe de turno entonces el poder se radicaba en él. (Entrevistado 4)*

Un aspecto interesante muestra que, si bien existe asimetría de poder en su distribución y que por tanto existen ganadores y perdedores, no hay tensiones entre estos grupos al interior de la institución (UCE) aun estando consiente de ello y de la variable política partidaria existente en el último tiempo. El factor de temor por perder el trabajo, se presenta como barrera que evita tensión entre estos grupos.

### 2.1.3 Visión del desarrollo institucional

Esta subdimensión analizó la forma o apoyo en la toma de decisiones al interior de la UCE, evidenciando posiciones divergentes por parte de los entrevistados en que si esta se ha apoyado en su historia y trayectoria para la toma de decisiones futuras. Mientras la mayoría de los entrevistados reconoce la existencia de procesos y toma de decisiones históricas en las que se apoya al UCE para sus decisiones futuras, otros refieren que la UCE en el tiempo ha desdibujado su trayectoria e historia, olvidándola en el momento de tomar decisiones. En lo formal, algunos declaran que no existe una estructura de toma de decisiones, concordante con la ausencia de disposiciones normativas o constitutivas para ello, lo que evidencia una ventana para crear disposiciones

e innovaciones, rediseñar procesos y otros mecanismos de toma de decisiones que se independiza de su trayectoria e historia, como otros entrevistados aluden.

Las respuestas recogidas ausentan resistencia al cambio en la toma de decisiones basadas en la trayectoria e historia de la UCE, todo lo contrario, se evidencian intentos de innovar en procesos para tomar decisiones pero que no han sido exitosos.

*Hay una línea central en la UCE que hoy la dicta la ley general de educación, igualmente antes se construyeron procedimientos de base que hasta hoy se hacen, ósea por la historia, pero el cómo se desarrollan las políticas curriculares, corren por la autoridad de turno y su equipo más cercano, con sus coordinadores de turno también, entonces ahí está la toma de decisiones en la realidad. No hay voluntad de cambiar las cosas, solo acomodarlas a beneficio personal de los que son autoridades de turno; ahora bien, sin duda es necesario cambiar las cosas de como están, y debiera considerarse lo que ha sido la UCE desde su origen. (Entrevistado 2)*

*Si, pero en el ultimo tiempo estuvimos revisando e intentando rediseñar procesos, intentando dibujar procesos permanentemente y la verdad es que nunca funcionaron bien porque siempre eran en extremo complejos. [...] Aun lo anterior, hubo una estructura básica que siempre se ha mantenido, algunas funcionaban mejor que otras pero siempre funcionaban y a partir de esas estructuras básicas se buscó rediseñar procesos, pero al final no funcionaron bien porque eran muy alambicados. Claro que hay estructura básica que siempre se ha mantenido y que ha servido de base para que los procesos funcionen y por otro lado que facilita la toma de decisiones. (Entrevistado 4)*

Independiente de los énfasis entregados en las respuestas por parte de las y los entrevistados, todos afirman la existencia de procesos que desarrolla la UCE en su historia reconociendo su trayectoria pero que esta no es explícita en la toma de decisiones futura.

#### 2.1.4 Desarrollo económico y difusión de las ideas

En cuanto a esta subdimensión, se analizó la relevancia de la transferencia de ideas para la toma de decisiones y el fortalecimiento institucional. Se considera, unánimemente por parte de los entrevistados, que las ideas generadas por los actores de la UCE es fundamental para el desarrollo institucional y del conocimiento, como así mismo, para el diseño de políticas curriculares de calidad; sin embargo mencionan también que los espacios de intercambio de ideas, consensos y disensos, en el tiempo ha sido restringido, suprimiendo espacios de reflexión y análisis que promuevan más y mejores

ideas para el diseño de políticas, claridad y argumentación sobre procesos de fortalecimiento propios de la UCE.

*El rol de las ideas hoy es muy bajo; los profesionales deberían generar ideas y deberían ser creativos pero no lo son y eso no le hace bien a la UCE. Lo que he visto es que hay muchos servicios críticos que la UCE externaliza, eso conlleva a que los profesionales que están en la UCE no tienen cabida a innovar y generar ideas porque todo viene ya preestablecido desde fuera. (Entrevistado 3)*

*Yo creo que la transferencia de las ideas existió mucho hasta que determinadas autoridades eliminaron esos espacios y solo la autoridad fijó a quien le daba espacios para las ideas y a quienes no. Los lineamientos finalmente siempre terminaron siendo definidos desde arriba y con pocas ideas puestas en la mesa para discutir. (Entrevistada 6)*

En lo referente al desarrollo económico se analizó el rol de esta variable en el desarrollo y fortalecimiento institucional. En este, factor, los entrevistados unánimemente concuerdan que la variable económica es fundamental para el desarrollo de las funciones propias de la UCE en cuanto al diseño y desarrollo de políticas curriculares y de evaluación. En la medida que se dispongan de recursos, la construcción de las políticas será fluida y de mejor calidad, más aun comprendiendo la trascendencia que estas tienen. Algunas respuestas abordaron la importancia de esta variable en función del refuerzo de profesionales de calidad que fortalezcan a la institución en el diseño y desarrollo de políticas curriculares y de evaluación.

*Si claro porque está supeditada al presupuesto del Ministerio de Educación. La variable económica es relevante para hacer las políticas que tiene que hacer la UCE; por ejemplo, textos escolares se gestiona con 35 mil millones de pesos. (Entrevistada 1)*

*Si tienes más recursos económicos, puedes contratar a más profesionales, mantener jornadas más amplias para reforzar equipos así; pero hoy existen muchas medias, cuartas y hasta octavas jornadas laborales a la semana lo que impide la estabilidad y continuidad del trabajo. (Entrevistada 6)*

### 3.1 Enfoque Distribucional del Cambio Gradual

Esta, revisará la necesidad del cambio institucional de la UCE, desde el enfoque distribucional del cambio gradual (EDCG), modelo de cambio existente dentro del institucionalismo histórico. Desde este modelo, un eventual cambio institucional de la UCE, procede de manera gradual y progresiva para una mejor consolidación de los arreglos institucionales. Se

analizarán variables como la agencia, desde la interpretación e implementación diferente de reglas, por parte de los actores que conforman la UCE, en específico, la autoridad que la rige en un periodo determinado. Se analizará la existencia, o no, de agentes reguladores sobre estas interpretaciones de reglas y se abordarán los niveles o grados de distorsión o cambios de la UCE por la ausencia de agencia. Serán también analizados el poder y ambigüedad dentro de la UCE; el primero, sobre la inexistencia de eventuales fuentes de conflicto dentro de la UCE a causa de la asimétrica distribución del poder. La segunda, como posibilidad de interpretar las reglas existentes en al implementación de procesos.

### 3.1.1 Agencia

En cuanto a esta subdimensión, se analizó a los actores de la UCE en cuanto a la interpretación e implementación diversa de las reglas que existen en la institución, como también en las regulaciones de las mismas y el grado o nivel de distorsión o cambio generado en la institución por falta o ausencia de capacidad de agencia. En este sentido, los entrevistados concuerdan que radica en las autoridades de los periodos de gobierno, las que interpretan e implementan de diferente manera las disposiciones existentes en la UCE. Las principales razones aludidas por los entrevistados versaron en la capacidad (o libertad) que tiene la autoridad que asume la dirección de la UCE, en realizar estas interpretaciones e implementaciones diferentes; estas porque simplemente no existen o las que existen son débiles, de tal manera que estas se acomodan a los fines u objetivos que la autoridad impone para el periodo en ejercicio. Solamente una de las entrevistadas reveló la existencia de tensiones internas de los actores de la UCE producto de interpretaciones diferentes de las reglas existentes.

*...las reglas son interpretadas de acuerdo la administración que llegue y claro que son interpretaciones diferentes. Existen disputas también por la interpretaciones de la UCE. (Entrevistada 1)*

*Las interpretaciones de las reglas son diferentes porque dependen de la autoridad de turno, porque las directrices y normativas son más bien laxas. (Entrevistado 4)*

Uno de los entrevistados argumenta que dicha interpretación diversa de reglas o implementación de otras, provoca confusión en flujos de comunicación, como también la falta de reconocimiento y asignación de responsabilidades, lo que provoca un cierto nivel o grado de desorden en la institución.

*Los actores claro que hacen interpretaciones diferentes, porque cada cual responde a su jefe y estos las interpretan de forma distinta, muchas veces no saben a quien deben dirigirse a responsabilidad, o se cambian porque no la quieren tomar (responsabilidad) y así se genera un*

*desorden también por interpretaciones que siempre son distintas.*  
(Entrevistado 3)

En lo referente a los agentes reguladores de las reglas existentes en la UCE y su interpretación y aplicación, los entrevistados reconocen la ausencia de agentes reguladores, en algunos casos asumen que debiera radicar esta regulación en la subsecretaría de educación, pero finalmente la agencia no sucede, por lo que la capacidad de agencia radica en la autoridad que asumen en un periodo de gobierno determinado, por lo que, tanto interpretación y regulación de las reglas radica en el mismo actor como autoridad de la UCE en periodo determinado de gobierno.

*Nadie regula, y en el tiempo las interpretaciones de las reglas en la UCE nadie las ha regulado. De ahí viene el tema en como se relaciona y el control que tengas. En tiempos donde el jefe tenga fuerza y liderazgo potente, no habrá una regulación de la interpretación de las reglas. En otros casos, sencillamente no se regulaba porque quizás se dejaba a criterio de la autoridad de la UCE nada más.* (Entrevistado 4)

*Se supone que debería ser la subsecretaria de educación, pero el subsecretario no es conocedor de la materia, al final es cualquier persona y no hay mayor regulación porque se desconoce el fondo del trabajo y foco de la UCE.* (Entrevistada 6)

En función de este comportamiento es que los entrevistados aluden las razones que conllevan a que, con el tiempo, en la UCE se provocan distorsiones en su orgánica y funcionamiento

*Si, hay una distorsión evidente en el tiempo, con diferentes autoridades que interpretan reglas o disposiciones de manera diferente y hasta antojadiza, entonces estas a la larga terminan impactando en la institución porque finalmente nadie la regula.* (Entrevistado 2)

### 3.1.2 Poder

En lo referente al poder, esta subdimensión abordó el análisis de los potenciales fuentes de conflicto que se produjeron, o no, al interior de la UCE y la eventual generación de arreglos políticos o coaliciones producto del poder y su distribución al interior de la institución. En este contexto, un primer aspecto que llama la atención es que, si bien los entrevistados identificaron fuentes de conflicto, las razones de estas fuentes divergieron en cada uno. Algunos aluden a la existencia de conflictos producto de las interpretaciones de los procedimientos que se deben desarrollar en la UCE, y por consecuencia sus resultados; otros refieren a la existencia de estos por las condiciones laborales disímiles existentes entre los profesionales que conforman la UCE, además de la condición contractual (honorario a suma alzada, contrata,

planta), las remuneraciones asociadas a cada función, entre otros. Para otros entrevistados, las razones se basan en falta de competencia técnica para el cumplimiento de función de quienes se les asigna mayor poder y privilegios. Algunos de los entrevistados refieren a comparaciones temporales, indicando que en periodos anteriores, particularmente antes del 2010, fuentes de conflicto no existieron

*Claro, como lo decía antes, hay tensiones o conflictos cuando la distribución del poder es desigual y cuando este poder es asignado a gente con pocas o ninguna competencia técnica; ahí se generan puntos de conflicto. (Entrevistado 3)*

*En años anteriores al 2010 no existían fuentes de conflicto por la distribución del poder porque el fin y el compromiso era lo más importante. Después del 2010 sí, los grupos de poder se fueron acentuando, mucho conflicto no he visto porque la gente está con temor por perder su pega entonces guardan silencio o bien siguen si discusión las instrucciones que le dan. (Entrevistada 5)*

A su vez, todos los entrevistados indicaron no evidenciar arreglos políticos o coaliciones al interior de la UCE.

### 3.1.3 Ambigüedad

En esta subdimensión se analizó a la ambigüedad como condición posible que ha dado cabida a la interpretación de las reglas existentes en la UCE, permitiendo así la agencialidad radicada en la autoridad de la misma en un periodo de gobierno determinado. Un primer aspecto que resalta es que los entrevistados indican que la ambigüedad es una condición permanente en la UCE y que esta obedece fundamentalmente a dos razones: la primera, sobre la ausencia de una meta o propósito claro, aducen falta de "norte" hacia donde debe marchar la institución, y la segunda, refiere. La ausencia permanente de reglas o disposiciones formales que establezcan con claridad funciones y procedimientos propios de la UCE. En esta última condición se basan en reafirmar la condición de la autoridad en interpretar disposiciones, formales o no, para el cumplimiento de objetivos de corto plazo, es decir, los establecidos como metas en el periodo de gobierno, por sobre procesos de largo plazo.

*La ambigüedad es causa de interpretaciones antojadizas de las reglas, como también de choques o contradicciones de lo que dice uno y lo que dice otro, o también que una disposición dice una cosa y por otro lado se toman decisiones que son contradictorias, en fin, esto ocurre mucho y obviamente muestra que en la UCE hay mucha ambigüedad. (Entrevistado 3)*

*La ambigüedad existe permanentemente en la UCE, siempre hay ambigüedad y eso es porque no hay un "norte" de la UCE y esto ocurre en diferentes tiempos. En algunas causas en tiempos anteriores, es porque no se consideraban directamente la opinión de los profesores, se pensaba que ellos solo debían acatar las decisiones y en segundo lugar porque se perdió la oportunidad de formalizar la institucionalidad de la UCE. (Entrevistado 4)*

*La UCE está llena de ambigüedades. Las reglas dependen para donde quieres ir y eso necesita un norte claro y no lo hay. Acá debería haber un proyecto institucional claro que indique hacia donde tendríamos que ir y eso no existe. En estos últimos años hay mucho interpretación de reglas o disposiciones por parte de la autoridad nada más. (Entrevistada 5)*

Las argumentaciones declaradas por los entrevistados acerca de la ambigüedad existente en la UCE, dieron cuenta, por una parte, de las diversas formas de interpretar situaciones, hechos o problemáticas que debe abordar la organización, lo que genera contradicciones o choques entre visiones al interior de la UCE, y que la autoridad de la misma no tiene capacidad de resolver con claridad. Así mismo, opinan que la ambigüedad se evidencia por la indeterminación de visión, metas y objetivos claros

## 6 Conclusiones

El análisis, en el presente estudio, de la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), en su estructura, función y evolución institucional, permitió evidenciar la trascendencia e importancia que esta posee en las políticas públicas en educación, consideradas fundamentales para lograr más y mejores aprendizajes en el sistema escolar chileno. Su objeto, el desarrollo curricular que prescribe aprendizajes para cada estudiante del país, su evaluación y sus instrumentos de apoyo que lo acompañan, es soporte basal de la orientación pedagógica que busca calidad y equidad para el desarrollo de niñas, niños, jóvenes y adultos de nuestro país.

En tal nivel de trascendencia e impacto en las políticas públicas para la educación chilena, la UCE requiere ser formalizada en su institucionalidad, más allá del mero reconocimiento de sus funciones. Es una institución de más de dos décadas de existencia, en el proceso de reforma educacional y curricular de los noventa, surgida por la real necesidad de dar orden constitucional al propósito educativo del país, hoy declarado en la Ley General de Educación de 2009. Y si bien, la administración del Estado es un sistema complejo, la institucionalidad del mismo permite transitar sobre la base de un orden sistemático que impulsa el logro de su propósito. El fortalecerse como institución ministerial reducirá su nivel o grado de incertidumbre, promoviendo así, su estabilidad en el tiempo y eventual consolidación de las políticas curriculares que impulsa al sistema escolar chileno.

A continuación se presentan las principales conclusiones del estudio realizado sobre el análisis institucional de la Unidad de Currículum y Evaluación en función de sus objetivos, pregunta de investigación, alcances y eventuales nuevas líneas de investigación

### *Caracterización institucional de la UCE*

La UCE es una estructura organizacional, donde los elementos y hechos que la caracterizan dan cuenta de ella como institución. Sin embargo, presenta matices en el transcurso del periodo estudiado. La UCE evidencia diferencias en las características de los profesionales que la conforman; estas, se identifican tanto en competencias técnicas, grado de interés y compromiso sobre el propósito de la UCE, como de las conductas colaborativas para el logro de sus objetivos, siendo mayores en los primeros años del periodo en estudio y transitando de manera decreciente hacia finales del mismo. De esta forma, la UCE, si bien posee intencionalidad colectiva, esta ha disminuido en nivel o grado en el tiempo lo que impacta en niveles de calidad de las políticas que desarrolla. Estas diferencias tienen su inflexión en el año 2009, tiempo en el que suceden diversos hitos, como la aprobación, por parte del Consejo Nacional de Educación, del currículum nacional actualizado, basado en la Ley

Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE), la aprobación de la Ley General de la Educación (Ley N° 20.370), que redefine las orientaciones para las políticas curriculares, el proceso electoral presidencial que, luego de 20 años de gobiernos de centro izquierda, pone a la centro derecha en el poder. Esta conjunción de eventos genera ventanas de oportunidad para el cambio en la conducción, como de profesionales que conforman la UCE, siempre dependientes de la autoridad del gobierno correspondiente.

En cuanto a la asignación de funciones, generales para los profesionales y específicas o estatus para responsables o coordinadores de área que conforman la UCE, son reconocidas y aceptadas, pero también con matices diferentes. Mientras en años anteriores al 2009 la comprensión y capacidad técnica como académica para la función asignada fue primordial, posteriormente primaron las relaciones de cercanía con la autoridad respectiva, disminuyendo su comprensión y relevancia o impacto frente al sistema escolar. Surgen figuras creadas como "jefe de gabinete" de la UCE y del reconocimiento de operadores políticos, lo que moviliza a la UCE a un accionar cortoplacista.

Estas variaciones sistemáticas descritas anteriormente, como otras, responden a la ausencia de una formalización de disposiciones y reglas claras sobre funciones y procedimientos de la UCE y sus actores. La UCE no posee reconocimiento jurídico como tal en la estructura del Ministerio de Educación y por tanto, disposiciones normativas sobre funciones y procedimientos, están ausentes, por lo que la forma de accionar y las responsabilidades sobre funciones asignadas, se asumen desde el patrón u orden que la misma UCE ha venido desarrollando a lo largo del tiempo, o bien, sobre las disposiciones que establezca la autoridad de la UCE en un periodo de gobierno determinado. En función de este hecho, la UCE se ha asentado sobre la práctica de la función asignada y rol, por lo que en ella priman reglas informales por sobre las formales, esto es, hay preeminencia de disposiciones constitutivas por sobre las normativas.

Dadas las características sobre su accionar, la UCE ha transitado desde un enfoque integrador, basado en una visión de futuro compartida por todos, creando comunidades de trabajo y aprendizaje conjunto sobre el objeto o propósito a desarrollar, hacia un enfoque más bien agregador, esto es, sobre un actuar de corto plazo, prescindiendo de una visión de futuro y privilegiando la asignación óptima de recursos para la satisfacción de intereses, otorgando prioridad a las acciones posibles dentro del periodo de gobierno, algunas de ellas, inclusive, adaptándolas para dicho periodo. Un ejemplo de ello es la construcción segmentada del currículum nacional, estableciendo las condiciones de posibilidad de desarrollo en cuatro años de gobierno. Esto ha provocado una tendencia a políticas curriculares de gobierno en lugar de Estado, lo que sin duda afecta tanto a la calidad de las mismas como al progreso del aprendizaje de las y los estudiantes del sistema escolar.

La UCE institucionalmente posee legitimidad, tanto por sus actores internos, como por agentes o entorno institucional, independiente del nivel de la misma en diferentes tiempos del periodo en estudio. Si bien, la UCE no tiene disposiciones normativas, esta ha construido en el tiempo un orden o patrón sobre procesos que debe desarrollar, por ejemplo, desarrollo curricular, selección de recursos educativos, entre otros; y es en este marco que ha desarrollado procesos constitutivos que son reconocidos por otros. Aun lo anterior, y dada la falta de formalidad de disposiciones normativas de la UCE, cada vez que existe cambio de administración del Estado, la nueva autoridad impone diversas disposiciones, que, en definitiva, tienen permanencia finita dado que no persisten en el tiempo, siendo el orden o patrón estructural el que se mantiene.

Dadas las características anteriores, la UCE es una institución, dado que ha transitado sobre un proceso de institucionalización, desarrollando un orden o patrón que ha permanecido en el tiempo, y de cierta forma estandarizado, a partir de sus hechos institucionales y funciones estatus que contiene, alcanzando un cierto estado o propiedad en el entorno institucional (Jepperson en Powell y Dimaggio, 2001, p.195). Sin embargo, la UCE permite a la autoridad que la dirige, en un periodo determinado, defina, establezca o imponga funciones en personas y equipos; y, en específico, la asignación de funciones específicas a determinados profesionales alejándose de la asignación colectiva, privilegiando cercanos a la autoridad, más allá de sus competencias técnicas, proyectándolos como cargos de confianza por sobre responsabilidades que han sido siempre de naturaleza técnica.

Si bien la UCE ha generado su institucionalización, esta se percibe debilitada por su falta de estabilidad, tanto sobre sus miembros como sobre las políticas que va desarrollando, lo que a su vez genera niveles importantes de incertidumbre respecto de sus miembros, procesos y visión de futuro. Este último aspecto, la incertidumbre, es precisamente lo que toda institución, independiente de su naturaleza más o menos abstracta, debe disminuir (Schedler, 2016, p.40), por lo tanto, esta falencia en la UCE, es un fallo institucional que debe ser atendido, más allá de un periodo de gobierno y su respectiva autoridad.

Dado que el desarrollo curricular y de evaluación con instrumentos asociados, es de carácter eminentemente técnico y es fundamentalmente emanado de esta misma unidad no existiendo otra repartición del ministerio que tenga igual especialización o bien puede ejercer una contraparte técnica pertinente, por lo que se observa necesario delimitar con claridad tanto, los niveles de autonomía, como la estabilidad de sus profesionales para el desarrollo de políticas curriculares y por tanto generar una mayor estabilidad de la misma UCE reduciendo el alto nivel de incertidumbre; de esta manera el propósito de la Unidad, como de sus lógicas de acción se revelarán de mayor

forma y su nivel de reconocimiento sobre las políticas que desarrolla, si bien existen, serán mayormente reconocidos en la incidencia en el sistema escolar chileno.

A partir del análisis neoinstitucional histórico, desde el punto de vista de los flujos de información, la UCE adolece de fluidez y es asimétrica en la información de la misma por lo que debe mejorar ostensiblemente. Por la historia, la UCE no es una institución que haga fluir simétrica y permanentemente la información sobre la dinámica y hechos propios de la Unidad, como de sus actores y acuerdos, entre otros. La fluidez de la información es fundamental para el desarrollo y fortalecimiento institucional de la UCE como de las políticas que desarrolle; es el caso de las políticas curriculares y de evaluación, y sus instrumentos asociados, dado que estos deben ser informados de manera permanente desde su diseño hasta las orientaciones de implementación. Un ejemplo de ello, fue el proceso de diseño, desarrollo e implementación de la actualización del Currículum Nacional el año 2009, cuyo proceso fue de información fluida desde el año 2007; sin embargo, este es un caso aislado ante la dinámica de la UCE en el periodo de tiempo estudiado y más. Cuando los flujos de información fallan, la incertidumbre institucional toma posición en la Unidad; así lo indica Schedler (2016): *Todas las estimaciones de incertidumbre institucional, se llevan a cabo en condiciones de incertidumbre informativa.* (p.61)

Por otro lado, la UCE ha venido debilitando su nivel de interacción con otras reparticiones del ministerio e instituciones afines que la potencien para el logro de sus objetivos o propósito. Este debilitamiento se ha venido dando de manera progresiva hacia un menor nivel de interacción, reduciéndola cada vez más a una condición insular donde las políticas que desarrolle, cada vez son menos consultadas y contraparteadas lo que da cuenta de un poco transversalidad en el diseño de las políticas que tiene a su haber. Este debilitamiento en la interacción con otros sucede tanto al interior de la misma UCE, donde los equipos disciplinarios no toman mayor contacto con otros sobre el desarrollo curricular y de evaluación como de instrumentos asociados, como también los niveles de interacción con otros del entorno institucional, demás reparticiones ministeriales, son mínimas. Unos de los elementos de base para el desarrollo institucional apunta precisamente al nivel de interacción y acción colectiva de los miembros dado que existe una intencionalidad colectiva para comprometerse en torno a un fin, en este sentido a las políticas curriculares para el sistema escolar chileno, entonces si los niveles de interacción son débiles, sus resultados también lo serán.

Por su parte, la UCE si responde a ordenes y patrones que ha ido desarrollando en el tiempo para el logro de sus objetivos y/o propósitos. Estos estructuralmente no varían según la autoridad que la dirija dado que las políticas curriculares (desarrollo curricular, de evaluación e instrumentos) disponen de procesos que son claramente establecidos. Aun lo anterior, no es

menos cierto que las autoridades que dirigen a la UCE en los diferentes periodos de gobierno, intentan imponer rutinas sobre los anteriores, pero estos no se sostienen en el tiempo, dado que no hay una intencionalidad colectiva propiamente tal como también de hechos institucionales que generen un proceso de institucionalización de los mismos al interior de la UCE.

Dado que la UCE responde a ordenes y patrones que conforman parte de su proceso de institucionalización, y por tanto existe una continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo (Vargas, 2008, p.50), estos si han construido un marco de conocimientos o valores para su actuación. Aun lo anterior, es reconocible que estos marcos se han debilitado en el tiempo y por tanto deben ser revisados y reforzados en el objeto o propósito que tiene la Unidad dado que es productora de conocimiento para el desarrollo curricular, de evaluación e instrumentos y recursos educativos para el sistema escolar. En la medida que este marco se debilita, la visión de instrumentos curriculares, como de su conceptualización epistemológica, tenderá a perderse en el hacer de sus miembros y por tanto atentará sobre la calidad de los mismos. Estos factores son fundamentales también para reforzar la identidad, autoimagen y preferencia de los actores que interactúan en la Unidad y sus políticas asociadas.

En función de las conclusiones anteriores, una característica del institucionalismo histórico también se basa en la distribución del poder al interior de la institución. De esta forma, la UCE responde a una distribución asimétrica del mismo y por tanto, la energía es desigual entre los diferentes actores y grupos que la conforman. Si bien la UCE ha establecido asignaciones de funciones específicas o estatus a determinados miembros y que sobre ellos existe una entrega de poder disímil al resto de sus integrantes, también existe la intervención fuerte por parte de la autoridad que la dirige en un periodo de tiempo definido por un gobierno en específico, asignando poder a otros actores, creando responsabilidades inexistentes en la Unidad por una parte, y por otra, entregándolo por cercanía, confianza y/o amistad hacia la autoridad. Este último aspecto se aleja de las características propias institucionales, siendo más bien un fallo de la misma dado que da cabida a procesos y actos alejados al objeto institucional establecido. En este sentido es necesario establecer con claridad las funciones y funciones específicas sobre el objeto de la Unidad a razón de disponer de claridad sobre la distribución asimétrica del poder evitando prácticas que inclusive, tienden a ser corruptas. Es claro que, en la distribución del poder en la UCE, se evidencian personas o grupos "ganadores" sobre este acceso y que por consecuencia, también existen "perdedores" sobre la ausencia de la distribución del poder, no hay tensiones entre estos grupos al interior de la institución (UCE) aun estando consiente de ello y de la variable política partidaria existente en el último tiempo. El factor de temor por perder el trabajo, se presenta como barrera que evita tensión entre estos grupos.

Sobre la visión del desarrollo institucional, la UCE si ha mantenido una dependencia de su trayectoria (*path dependence*) para la toma de decisiones lo que la hace reticente a generar cambios institucionales significativos de la Unidad, aun cuando estas acciones operativas dadas por la historia, no necesariamente respondan al contexto y tiempo, lo que en algunos casos genera resultados no esperados. Si bien las decisiones tomadas en el tiempo y formas de abordarlas han sido curva de aprendizaje para el desarrollo institucional de la Unidad, y el éxito dado en determinados tiempos no garantiza mismos resultados en otros, el comportamiento de la UCE siempre tiende a responder a la misma forma de toma de decisiones, aun cuando existan más o menos variaciones al respecto. En este sentido, la UCE se va caracterizando de manera persistente sobre su historia impulsándola a mantener esta condición frente a diversas opciones o caminos que cada vez se presenten en el proceso de toma de decisiones, independiente de la existencia o no de una estructura formal o espacio para la toma de decisiones. La UCE en general, es una institución donde la toma de decisiones radica fundamentalmente en la autoridad en lugar de disponerla de manera colectiva. Más allá de lo correcto o incorrecto de aquello, es importante que la toma de decisiones esté mediada en lo posible por la interacción y acción colectiva, sin prejuicio de que sea la autoridad quien la tome y se haga responsable de tal.

Por otro lado, la UCE en sus inicios generó promoción de las ideas al interior de la institución para el análisis de la marcha institucional y formas de fortalecerla, la que posteriormente se desdibujó, abandonando el intercambio de ideas con este fin. Sin embargo, el desarrollo económico siempre ha estado presente como factor fundamental para poder llevar a cabo tanto las políticas que le corresponden desarrollar y por consiguiente el refuerzo en recursos para llevarlas a cabo. Un aspecto basal que debe considerarse en este ultimo aspecto deberá basarse en la calidad de los profesionales que deben conformar la Unidad, su perfil, experiencia técnica, habilidad y trayectoria para poder interpretar las necesidades de la sociedad y del sistema escolar, y que, a partir de ello, las políticas que se diseñen y desarrollen cumplan con la calidad requerida.

### *Orientaciones del cambio institucional de la UCE*

Dados los análisis y conclusiones evidenciados hasta ahora de la Unidad de Currículum y Evaluación, el comportamiento de esta como institución da cuenta de diversos fallos institucionales que deben ser atendidos para su fortalecimiento. Algunos de los fallos que se muestran recurrentes refieren, entre otros, a las marcadas asimetrías de la información y poco flujo de las mismas, una autoridad discrecional del agente, que provoca interpretaciones de reglas adaptadas a las preferencias de la autoridad de un determinado tiempo, por sobre la visión política curricular institucional de Estado y una acción distributiva del poder, con ganadores y perdedores marcados por las

preferencias de la autoridad sin criterios técnicos ni competencias o cualificaciones asociadas .

Estos aspectos promueven fuertemente ambigüedad en la institución, que, según Lipson (2010) se muestra en cuatro tipos: una ambigüedad constitutiva por falta de acuerdo sobre el problema o situación pública educativa que debe ser resuelto dado los escasos o nulos espacios de análisis sobre problemas públicos y políticas públicas curriculares; una ambigüedad de fines dado que estos son indeterminados, con límites difusos, sin claridad consistente de diseño técnico, lo que se ha traducido en visiones diferentes sin consenso sobre la cuestión a abordar; una ambigüedad causal dado que la institución no dimensiona las relaciones causa – efecto sobre se construye las políticas curriculares y de evaluación; y finalmente una ambigüedad institucional dada la falta de claridad sobre las atribuciones, funciones o responsabilidades al interior de la institución, lo que ha generado diversas interpretaciones en el tiempo.

Los aspectos anteriores, entre otros desarrollados en el análisis presentado, son factores que potencian un necesario cambio institucional de la UCE. Desde esta óptica, el enfoque distribucional del cambio gradual, del institucionalismo histórico, resulta ser un buen modelo para su avance, dado que este concibe que el cambio es una condición normal de toda institución y que se debe comprender este de manera gradual. Así es como la UCE, para rectificar los fallos institucionales, promover su estabilidad y fortalecimiento, debiera avanzar en esta dirección de cambio. Este enfoque se basa en tres factores clave: a. Agencia, en su rol interpretador y ejecutor de las reglas; b. Ambigüedad, producto de las grietas, lagunas e inconsistencias que existan en las reglas.; y c. Poder, presente en toda institución y factor clave que detona la agencia. (Mahoney y Thelen, 2010 en Gómez, 2015, p.398). Las descripciones, análisis y conclusiones de estos tres elementos ya fueron abordadas, por lo que para provocar el proceso de cambio es necesario atenderlas en su completitud, regulando las interpretaciones e implementaciones de las reglas, clarificando los agentes reguladores de las interpretaciones e identificando permanentemente las eventuales distorsiones o cambios por ausencia de agencia. Por otro lado, la acción distributiva del poder debe alejarse de elementos corruptos como clientelismo, nepotismo u otros que no impliquen las competencias técnicas requeridas para el ejercicio del poder radicados en cargos de responsabilidad u otros similares al interior de la UCE. Si bien la distribución del poder es entendida asimétrica, esta debe basarse en criterios objetivos sobre la base o visión del propósito institucional de la UCE y por consiguiente del Ministerio de Educación.

Dado que se ha analizado una institución pública, los tipos de agentes que coexisten en la UCE son variados, dando cuenta de los cuatro tipos que el enfoque distribucional de cambio gradual plantea: insurreccionistas, simbióticos, subversivos y oportunistas. Sin embargo, estos tipos de agentes

no tienen igual presencia al interior de la UCE, siendo los insurreccionistas marginales en presencia, siendo los simbióticos y oportunistas los con mayor presencia. Esta condición debe ser considerada en el proceso de arreglo institucional, privilegiando el objeto o propósito de la UCE por sobre intenciones más individuales de los diferentes actores.

### *Alcances y limitaciones*

Este estudio tiene un alcance limitado al período (2005-2018) y unidad estudiada, la UCE. No obstante, la puesta en análisis del modelo de noinstitucionalismo histórico se revela como un enfoque pertinente para analizar otras organizaciones de manera de mejorar los diseños institucionales del Estado, pues estos son relevantes en la propia formulación de políticas públicas.

Entre las limitaciones más significativas a considerar, apuntan a la escasez de información y documentación de la UCE a través del tiempo, por lo cual el levantamiento de la información requirió un amplio trabajo de sistematización de la información y el uso de la entrevista. La diversificación de fuentes de información de la UCE, en cuanto a su diseño institucional, es escaso o nulo por una parte, y por otra, mucha documentación elaborada por la UCE sobre su funcionamiento es de carácter informal y por tanto su grado de confianza es bajo, por lo cual no fue factible realizar triangulación de la información con otras fuentes.

Al recurrir a los criterios de selección de entrevistados, la totalidad de estos si bien poseen más de diez años de experiencia laboral en la repartición, se declaran los sesgos en la muestra, ya que evidencia una orientación política-ideológica común en los entrevistados. No obstante, evadir o limitar dicho sesgo resultaría casi imposible, pues solo este grupo seleccionado contaba con el tiempo requerido para el análisis continuo de desarrollo institucional de la UCE.

### *Nuevas líneas de investigación*

El presente estudio de caso abre nuevas opciones de investigación en el campo del desarrollo institucional de las reparticiones públicas. Tanto el diseño y desarrollo como el cambio institucional son campos de investigación necesarios de ser abordados en el ámbito de las políticas públicas. El contar con instituciones que poseen disposiciones constitutivas y normativas claras, posibilitan en ellas el desarrollo de políticas públicas que atiendan de manera efectiva a las necesidades y problemas públicos por las cuales se justifica su existencia. El presente estudio ha podido dar cuenta de las diversas debilidades y fallos institucionales que existen en una dependencia del Ministerio de Educación, y este análisis, es proyectable para cualquier otra repartición de la misma cartera u otra, con el objeto de indagar sobre el comportamiento y evolución de las instituciones públicas, como también de la

identificación de nudos críticos que sean objeto de mejora, a partir de arreglos institucionales para un mejor cumplimiento de su propósito.

En el contexto anterior, las corrientes neoinstitucionalistas presentadas en este estudio, diversifican los enfoques y modelos por los cuales se puede avanzar en investigaciones y análisis institucionales acordes a las diferentes reparticiones en las que se centre un futuro estudio. De igual forma, las instituciones a investigar pueden ser sometidas a indagación, caracterización y análisis sobre más de un enfoque a la vez; inclusive, sobre otros enfoques neoinstitucionalistas que el presente estudio no abordó, por ejemplo, sobre el institucionalismo discursivo, basado en el poder de las ideas que forman y transforman a las instituciones; sobre el institucionalismo empírico, que verifica empíricamente algunas de las conceptualizaciones dominantes sobre el impacto y diferencias entre las instituciones; sobre el institucionalismo normativo, centrado en el funcionamiento de los organismos reguladores determinado por reglas formales e informales y por tanto, de la importancia de los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento para guiar, constreñir y crear poder en las organizaciones, entre otros.

Sobre las líneas y campos anteriormente descritos, se abren condiciones de posibilidad que permitirían realizar análisis del desarrollo institucional basados en el objeto y/o propósito por la cual las instituciones han sido generadas y su nivel de efectividad e impacto desde el funcionamiento de la administración pública y por consiguiente, también desde la calidad de las políticas públicas que desarrolle.

## 7 Bibliografía

- Arias, X. y Caballero, G. (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aoki, M. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. Massachusetts, USA: Massachusetts Institute of Technology
- Azúa, X. y Nervi, M. (Ed.). (1999). *La reforma curricular chilena, enfoques críticos*. Santiago, Chile: LOM ediciones.
- Barnard, Ch. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brunner, J. y Peña, C. (2007). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de los costos de transacción: una primera aproximación. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (2), 9 – 27
- Ceballos, F. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 1(2), 413-423.
- Chavance, B. (2018). *La economía institucional*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cox, C. (Ed.). (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Durán, M. (2012). El estudio de caso en la investigación cualitativa. *Revista Nacional de Administración*, 3(1), 121-134.
- Gaus, J. (1939). *A Theory of Organization in Public Administration*. The of Public Administration. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política y gobierno*, 22(2), 391-415.
- Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, España: Gedisa editorial.

- Guajardo, M. y Gil-García, J. (2016). De la ambigüedad a la practicidad como proceso estratégico: el caso de la organización mundial de la salud. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 5(1), 187-218.
- Guba y Lincoln. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Germany: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung
- Herrera, J. (2014). Las instituciones, su diseño y cambio en las organizaciones. *POLIS*, 10(2), 13-38.
- Hoffman, A. (1999). Institutional evolution and change: environmentalism and the US chemical industry. *The Academy of Management Journal*, 42 (4), p. 351-371
- Ibarra, Eduardo (2008). Nuevo institucionalismo sociológico e instituciones educativas «empresarializadas»: procesos de institucionalización bajo una racionalidad de mercado. Disponible en: <http://planinst.unsl.edu.ar/pags-pdi/plan/1docs-info/docs-elec/ibarra-colladoneoinst-y-univ.pdf>
- Immergut, E. (1997). El núcleo teórico del institucionalismo. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2423/16.pdf>
- Jakimowicz, A. (2015). Path dependence in neoclassical economic growth theory. *Acta Physica Polonica*, 127, 86-94. doi:10.12693/APhysPolA.127.A-86
- Lipson, M. (2010). Performance under ambiguity: International organization performance in UN peacekeeping. *The Review of International Organizations*, 5, (3), 249-284.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- McNicol, S. (2005). *Winds of change in Chile. A programme for improvement in Learning Resource Centres has had positive results*, en *The School Librarian*. Vol. 53, N°3, Autumn 2005, pág. 125
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 340 – 363.

- Ministerio de Educación. (2019). *Currículum Nacional para Lengua y Cultura de Pueblos Originarios Ancestrales*. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-143635\\_bases.pdf](https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-143635_bases.pdf)
- Ministerio de Educación. (2018). *Bases Curriculares. 3º y 4º medio*. Santiago: Unidad de Currículum y Evluación. Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2016). *Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación 2016 – 2019*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2016). Estándares de Aprendizaje 6º básico. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in\\_EA](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in_EA)
- Ministerio de Educación. (2015). Estándares de Aprendizaje 2º medio. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in\\_EA](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in_EA)
- Ministerio de Educación. (2015). *Bases Curriculares. 7º básico a 2º medio*. Santiago: Unidad de Currículum y Evaluación. Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2014). Estándares de Aprendizaje 2º básico. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in\\_EA](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in_EA)
- Ministerio de Educación. (2014). *Estándares Indicativos de Desempeño*. Recuperado de <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/>
- Ministerio de Educación. (2013). *Bases Curriculares. Formación Diferenciada Técnico-Profesional. Especialidades y Perfiles de Egreso*. Santiago, Chile: Unidad de Currículum y Evaluación. Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación. (2013). *Estándares de Aprendizaje 8º básico*. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in\\_EA](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in_EA)
- Ministerio de Educación. (2013). *Estándares de Aprendizaje 4º básico*. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in\\_EA](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/#in_EA)
- Ministerio de Educación. (2012). *Bases Curriculares. Educación Básica*. Santiago, Chile: Unidad de Currículum y Evaluación. Ministerio de Educación

- Ministerio de Educación. (2012). Programas de Estudio. Recuperado de <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Programas/>
- Ministerio de Educación. (2011). *Programas de Estudio sector Lengua Indígena*. Recuperado de <https://peib.mineduc.cl/recursos/programas-de-estudio-sector-lengua-indigena-sli/>
- Ministerio de Educación. (2004). *Currículum Nacional para Educación de Adultos*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/599>
- Ministerio de Educación. (2004). *Programas de Estudio Educación de Adultos*. Recuperado de [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Programas/#doc\\_ja](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Programas/#doc_ja)
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Ciudad de México, México: Editorial Fondo Cultura Económica
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 58, 3-25.
- Perdomo, G., Murillo, G., González, C. (2019). Cambio organizacional e institucional desde las perspectivas teóricas. *Entramado* 15 (2), 46 – 65.
- Peters, B. (2003). El nuevo institucionalismo. Barcelona, España: Gedisa editorial.
- Pesqueux, Y. (2009). Institución y organización. *Cuadernos de Administración/Universidad del Valle* 41, 7-25.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5(9), 37-46. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000903>
- Saavedra, S. (2016). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. *Papel Político*, 21 (1), 81-100. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.adie>

- Saavedra, S. (2011). Instituciones, actores y cambio institucional. Recuperado de <https://studylib.es/doc/8171571/instituciones--actores-y-cambio-institucional>
- Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica
- Schmidt, V. (2006). Give peace a chance: Reconciling four (not three) New Institutionalisms. Disponible en línea en: [www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt\\_Peace.pdf](http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/APSA2006/Schmidt_Peace.pdf)
- Searle, J. (2006). ¿Qué es una institución? *Revista de Derecho Político*, s/i (66), 89-120.
- Selznick, P. (1987). Bases de la teoría de la organización. Recuperado de [http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos\\_extras/1075\\_Fundamentos\\_de\\_estrategia\\_organizacional/06\\_Teoria\\_de\\_la\\_organizacion.pdf](http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1075_Fundamentos_de_estrategia_organizacional/06_Teoria_de_la_organizacion.pdf)
- Selznick, P. (1996) "Institutionalism "Old" and "New"", *Administrative Science Quarterly*, (41), 270-277.
- Selznick, P. (1949). *TVA and The Grass Roots*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. *Ciencia Administrativa* 1, 47-58.
- Weber, M. (2010). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Wong, D., Parodi, C. & Monsalve, M. (2014). La mediana empresa familiar peruana y la creación de ventajas competitivas. En M. Monsalve (Ed.), *Grupos económicos y mediana empresa familiar en América Latina* (177-199) Lima: Universidad del Pacífico
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67-83.

## Anexos

### Anexo A

### Ley de presupuesto Subsecretaría de Educación, extractos años 1997 y 1998

<b>MINISTERIO DE EDUCACION</b> Subsecretaría de Educación Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (01)				
				PARTIDA : 09
				CAPITULO : 01
				PROGRAMA : 03
Sub-Título	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$
08		INGRESOS		21.109.782
		ENDEUDAMIENTO		2.864.863
	84	Préstamos Externos de Largo Plazo		2.864.863
08	84 019	BIRF-MINEDUC		2.864.863
09		APORTE FISCAL		18.241.775
	91	Libre		17.995.465
	92	Servicio de la Deuda Pública		246.310
11		SALDO INICIAL DE CAJA		3.144
		GASTOS		21.109.782
21		GASTOS EN PERSONAL	02	1.219.937
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO		669.376
25		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		9.887.753
	31	Transferencias al Sector Privado		438.245
	207	Programa Beca Especial Alumnos de Enseñanza Media	03	438.245
	32	Transferencias a Organismos del Sector Público		439.032
	001	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas		439.032
	33	Transferencias a Otras Entidades Públicas	04	9.010.476
	136	Desarrollo Curricular y Evaluación	05	453.434
	137	Desarrollo de las Prácticas Pedagógicas		816.703
	138	Alternativas Curriculares de Libre Elección	06, 07	1.782.026
	139	Planes de Asistencia Técnica	07	494.440
	140	Programa de Textos Escolares de Educación Media	08	405.935
	141	Biblioteca para los Liceos		4.164.658
	142	Material Didáctico para los Liceos		444.076
	143	Proyectos de Mejoramiento Educativo	07	449.204
31		INVERSION REAL		6.646
	50	Requisitos de Inversión para Funcionamiento		6.646
33		TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		9.076.760
	87	Aportes a otras entidades públicas		9.076.760
	019	Programa de Informática Educativa	09	4.830.844
	020	Equipamiento de los Liceos		1.217.881
	021	Mejoramiento de la Infraestructura de los Liceos	10	3.028.035
50		SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA		246.310
	91	Deuda Pública Externa		246.310
	001	Intereses		246.310
60		OPERACIONES AÑOS ANTERIORES		1.000
70		OTROS COMPROMISOS PENDIENTES		1.000
90		SALDO FINAL DE CAJA		1.000

GLOSAS:

05 Recursos para desarrollar las actividades que permitan reconfigurar y actualizar el currículum de la Educación Media.

Figura A1. Extracto de la Ley de Presupuesto 1997. Obtenido de Ley de Presupuesto 1997 en <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

<b>MINISTERIO DE EDUCACION</b> Subsecretaría de Educación Desarrollo Curricular y Evaluación (01)					
					PARTIDA : 09
					CAPITULO : 01
					PROGRAMA : 04
Sub-Título	Item	Denominaciones	Glosa N°	Moneda Nacional Miles de \$	Moneda Extranjera Convertida a Dólares Miles de US\$
09		INGRESOS		3.841.597	7.096
		APORTE FISCAL		3.841.597	7.096
	91	Libre		3.841.597	7.096
		GASTOS		3.841.597	7.096
21		GASTOS EN PERSONAL	02	691.600	-
22		BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	03	467.616	-
25		TRANSFERENCIAS CORRIENTES		2.682.381	7.096
	31	Transferencias al Sector Privado		-	7.096
	200	Perfeccionamiento en el Exterior para Profesionales de la Educación	04	-	7.096
	33	Transferencias a Otras Entidades Públicas		2.682.381	-
	088	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación	05	310.365	-
	100	Capacitación para Docentes	06	709.211	-
	133	Perfeccionamiento Fundamental de Docentes	07	1.359.889	-
	164	Pruebas de Evaluación de Rendimiento Escolar	08	302.916	-

Figura A2. Extracto de la Ley de Presupuestos de 1998 que refleja la existencia de la Unidad de Currículum y Evaluación. Obtenido de Ley de Presupuesto 1998 en <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

## Anexo B Diseños y versiones del Currículum Nacional

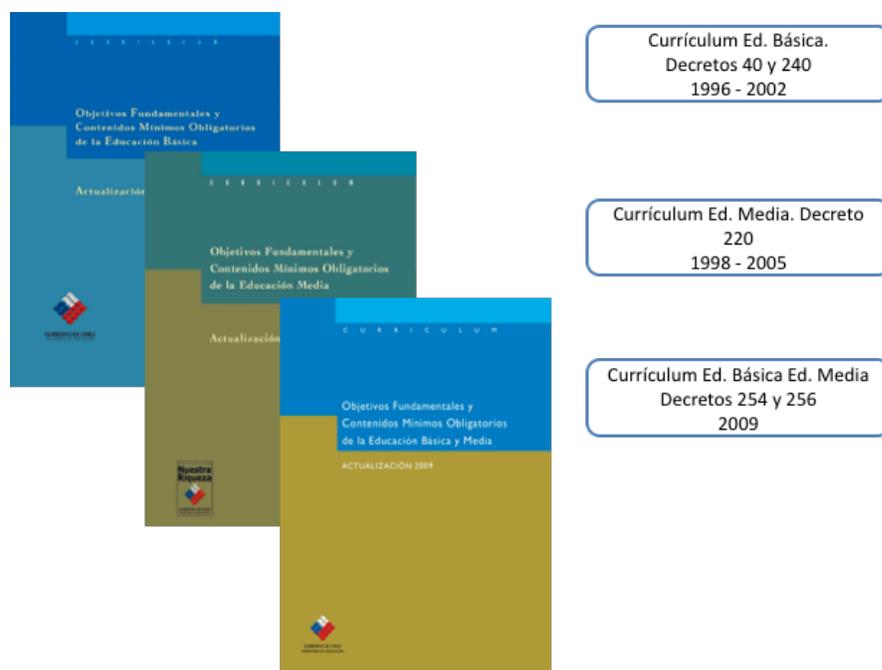
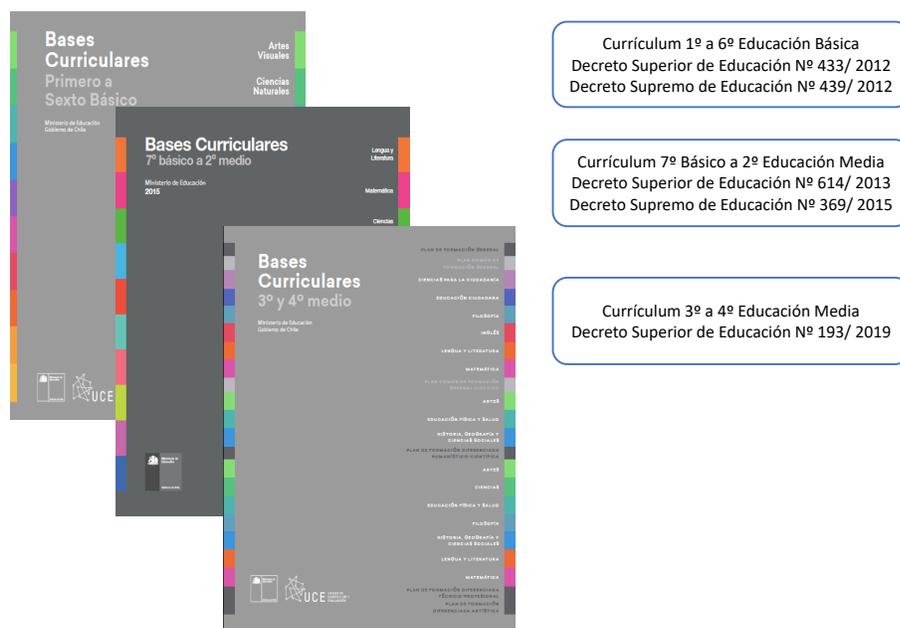


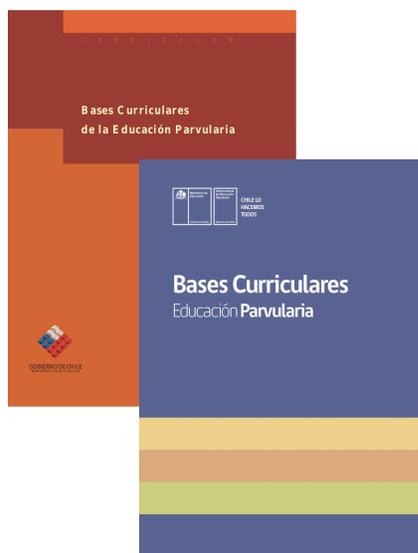
Figura B1 . Diseño del Currículum Nacional (Marco Curricular), según LOCE para la Educación Básica y Educación Media en el tiempo 1996 al 2009. Fuente: Ministerio de Educación.





Currículum Formación Dif. Técnico Profesional  
Decreto Supremo de Educación N° 452/2013

*Figura B2.* Currículum Nacional (Bases Curriculares), según LGE para la Educación Básica, Media y Media Técnico Profesional en el periodo 2010 a 2019. Fuente: Ministerio de Educación.



Bases Curriculares Educación Parvularia 2001  
Decreto Supremo N° 289, de 2002

Bases Curriculares Educación Parvularia  
Decreto 481, de 2018

*Figura B3.* Currículum Nacional (Bases Curriculares), para la Educación Parvularia desde 2001 a la fecha con su ajuste 2018. Fuente: Ministerio de Educación.



*Figura B4.* Currículum Nacional para Educación de Adultos 2004 y Currículum Nacional para Lengua y Cultura de Pueblos Originarios Ancestrales 2019. *Tomado de* Ministerio de Educación, <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/599>

## Anexo C

### Instrumentos Curriculares: Programas de Estudio y Mapas de Progreso del Aprendizaje



Figura C1. Programas de Estudio referidos al Marco Curricular de Educación básica y de Enseñanza media (1998 – 2009). Tomado de Ministerio de Educación, <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/>



Figura C2. Programas de Estudio referidos a las Bases Curriculares de Educación básica y media 2012 – 2020. Obtenido de Ministerio de Educación en <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Programas/>



Figura C3. Programas de Estudio de Educación de Adultos. Obtenido de Ministerio de Educación en [https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Programas/#doc\\_ja](https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Programas/#doc_ja)



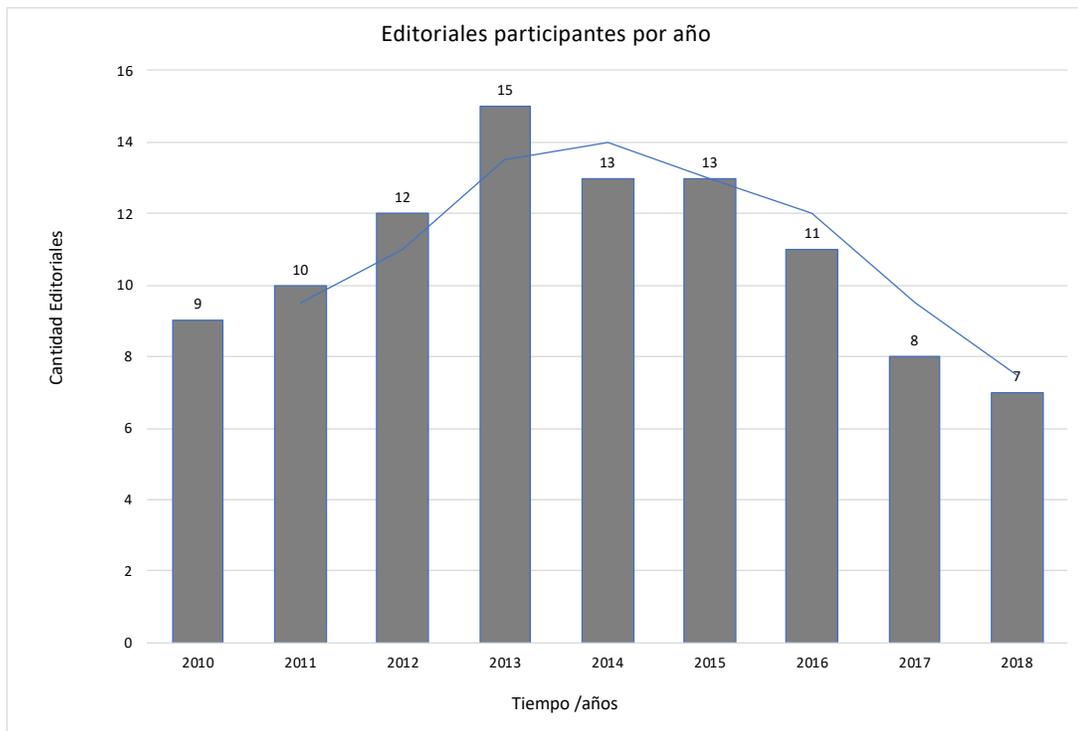
Figura C4. Programas de estudio de sector Lengua Indígena. Obtenido de Ministerio de Educación en <https://peib.mineduc.cl/recursos/programas-de-estudio-sector-lengua-indigena-sli/>



Figura C5. Mapas de Progreso del Aprendizaje. Obtenido de Ministerio de Educación en <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/>

## Anexo D

### Participación Industrial Editorial en la asignación de textos escolares



*Figura D1.* Cantidad de editoriales participantes de procesos de selección y adquisición de textos escolares para el sistema educacional subvencionado del país. Elaboración propia a partir de base de datos de la Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación.

## Anexo E

### Cobertura y presupuesto de textos escolares para el sistema escolar

Tabla E1  
*Entrega y cobertura de Textos Escolares 1990 – 2019*

	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Cantidad de textos	1.920.000	7.500.000	15.253.396	16.443.902	18.364.946	18.175.149	17.719.906	17.337.335
Nivel de Cobertura	E. Básica 85%	Ed. Básica y Media 100% básica	100% Parvularia, Básica y Media					
Cantidad de títulos	14	26	66	67	67	67	67	67

Fuente: elaboración propia a partir de MINEDUC en Informes Distribución de Textos Escolares, UCE y DIPRES en Balances de Gestión Integral 2010 al 2019 obtenido de <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15229.html>

Tabla E2.  
*Distribución de títulos de textos escolares*

TEXTOS ESCOLARES		
Asignatura	Cursos	Cantidad
NT1	NT1	1
NT2	NT2	1
Lenguaje	1° básico a 4° medio	12
Matemáticas	1° básico a 4° medio	12
Inglés	5° básico a 4° medio	8
H,G y Cs Soc.	1° básico a 4° medio	12
Cs. Naturales	1° básico a 8° básico	8
Biología	1° a 4° medio	4
Física	1° a 4° medio	4
Química	1° a 4° medio	4
IMT Inglés	5° básico	1
<b>TOTAL TEXTOS ESCOLARES</b>		<b>67</b>

Estas asignaturas abordan todos los niveles de educación básica y media, incluida Educación Parvularia. Fuente: Ministerio de Educación en informes Distribución de Textos Escolares, UCE.

Tabla E3.

*Colocación de textos escolares de pueblos indígenas*

	2015	2016	2017	2018
Aymará	1° - 2°	1° - 2° act	3°	4°
Mapuzugún	1° - 2° - 3°	1° - 2° act	3° act	4°
Quechua	1° - 2°	1° - 2° act	3°	4°
Rapa Nui		1° - 2°	3°	4°

Estos textos escolares se proyectaron inicialmente para la educación básica, quedando a posterior la educación media. Elaboración propia, en base a información UCE, 2017

Tabla E4

*Presupuesto Textos Escolares 2014 - 2018*

Año	2014	2015	2016	2017	2018
Presupuesto	32.769.469	33.732.875	35.014.724	34.420.000	35.314.920
Ppto. Vigente	28.043.586	30.316.845	31.036.769	31.046.165	
Ejecución	28.042.711	33.265.455	34.465.323	33.845.537	35.247.874
Saldo	875	18.238	13.111	2.885	
Cantidad TE	16.725.888	16.443.902	18.364.946	18.175.149	17.719.906

Fuente: elaboración propia a partir de datos MINEDUC y DIPRES, 2014 - 2018

## Anexo F

### Estructura organizacional y áreas de trabajo del Centro de Recursos de Aprendizaje (CRA)

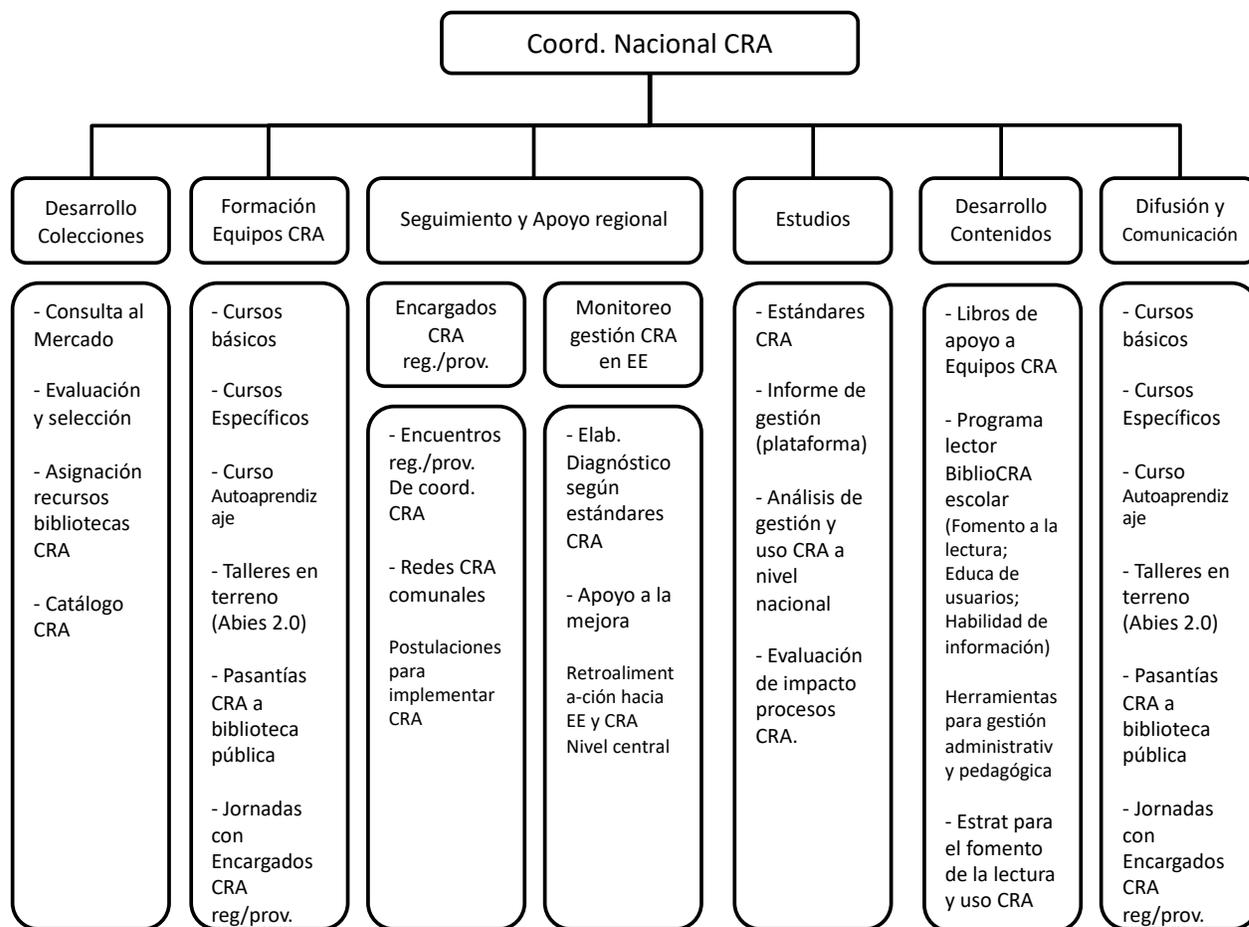


Figura F1. Áreas de trabajo y actividades del equipo CRA. Fuente: Elaboración propia sobre el Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Centro de Recursos de Aprendizaje (Bibliotecas CRA), recuperado de [www.dipres.gob.cl/597/articles-189323\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-189323_informe_final.pdf)

## Anexo G

### Cobertura y presupuesto del Centro de Recursos del Aprendizaje (CRA)

Tabla G1

*Cobertura de Establecimientos Educativos con Bibliotecas CRA según dependencia 2019.*

Niveles	Públicos	Servicio Local de Educación (SLE)	Particular Subvencionados	Totales	Porcentaje
Básica y Media	380	39	1.135	1.554	19,08%
Solo básica	3.826	305	1.804	5.935	72,90%
Solo Media	388	35	230	653	8,02%
Totales	4.594	379	3.169	8.142	100%

Los establecimientos pueden haber postulado e implementado una biblioteca CRA, ya sea en educación básica o en educación media o en ambos niveles educativos. Fuente: Ministerio de Educación, SIGE, base de datos cobertura CRA 2019, CRA, UCE.

Tabla G2.

*Evolución de ejemplares adquiridos para establecimientos educativos 2001 - 2019*

Año	Total acumulado de ejemplares adquiridos	N° total CRA	N° de Estudiantes	N° de ejemplares promedio por CRA	N° de ejemplares acumulado en promedio por estudiante
2001	20.366	1.318	547.093	15,5	0,04
2002	83.492	1.318	547.093	63,3	0,15
2003	337.124	1.445	606.965	233,3	0,56
2004	538.619	1.918	756.134	280,8	0,71
2005	784.339	2.243	881.171	349,7	0,89
2006	1.001.873	3.246	1.262.320	308,6	0,79
2007	1.721.562	4.271	1.588.849	403,1	1,08
2008	2.615.562	5.307	1.898.913	492,9	1,38
2009	3.537.121	7.408	2.218.133	477,5	1,6
2010	5.190.661	8.411	2.417.218	617,1	2,1
2011	6.336.847	9.351	2.610.574	677,7	2,4
2012	7.205.406	9.492	2.658.011	759,1	2,7
2013	7.615.696	9.608	2.689.151	792,6	2,8
2014	8.333.874	9.695	2.707.023	859,6	3,1
2015	9.117.457	9.777	2.725.306	932,5	3,3
2016	9.719.912	9.805	2.732.480	991,3	3,6
2017	10.420.833	9.932	2.745.864	1.049,20	3,8
2018	11.031.989	9.699	2.786.746	1.137,40	4
2019	11.665.469	9.696	2.482.750	1.222,70	4,6

Fuente: Base de datos Cobertura CRA – 2019 y SIGE.

Tabla G3  
*Evolución presupuestaria*  
*CRA 2005 - 2019*

Año	Monto en pesos
2005	\$ 970.000.000
2006	\$ 1.000.029.000
2007	\$ 5.043.443.000
2008	\$ 5.255.268.000
2009	\$ 6.112.095.000
2010	\$ 6.203.776.000
2011	\$ 11.324.494.000
2012	\$ 8.002.738.000
2013	\$ 8.061.200.000
2014	\$ 8.238.484.000
2015	\$ 8.176.625.000
2016	\$ 8.016.997.000
2017	\$ 5.665.000.000
2018	\$ 5.521.676.000
2019	\$ 7.390.946.000

Fuente: Ley de presupuesto  
DIPRES recuperado de  
[https://www.dipres.gob.cl/598/  
w3-propertyvalue-2129.html](https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html)

## Anexo H

### Diseño y versiones de Estándares e Aprendizaje, Estándares Indicativos de Desempeño y Otros Indicadores de la Calidad Educativa



Figura H1. Estándares de Aprendizaje. Fuente: Ministerio de Educación, recuperado de <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/>



Figura H2. Estándares Indicativos de Desempeño y Otros Indicadores de la Calidad Educativa. Fuente: Ministerio de Educación, recuperado de <https://www.curriculumnacional.cl/portal/Documentos-Curriculares/Estandares-e-indicadores-de-calidad/>

**Anexo I**  
**Presupuesto Estándares entre los años 2013 y 2018**

Tabla I1  
*Presupuesto Estándares 2013 – 2018 (en miles de pesos)*

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Presupuesto	683.397	698.497	719.000	746.716	178.911	183.563

Fuente: Ley de Presupuesto 2013 al 2018, DPRES en base a <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>

## Anexo J

### Estructura organizacional y áreas de trabajo de la unidad de planificación y gestión de la UCE

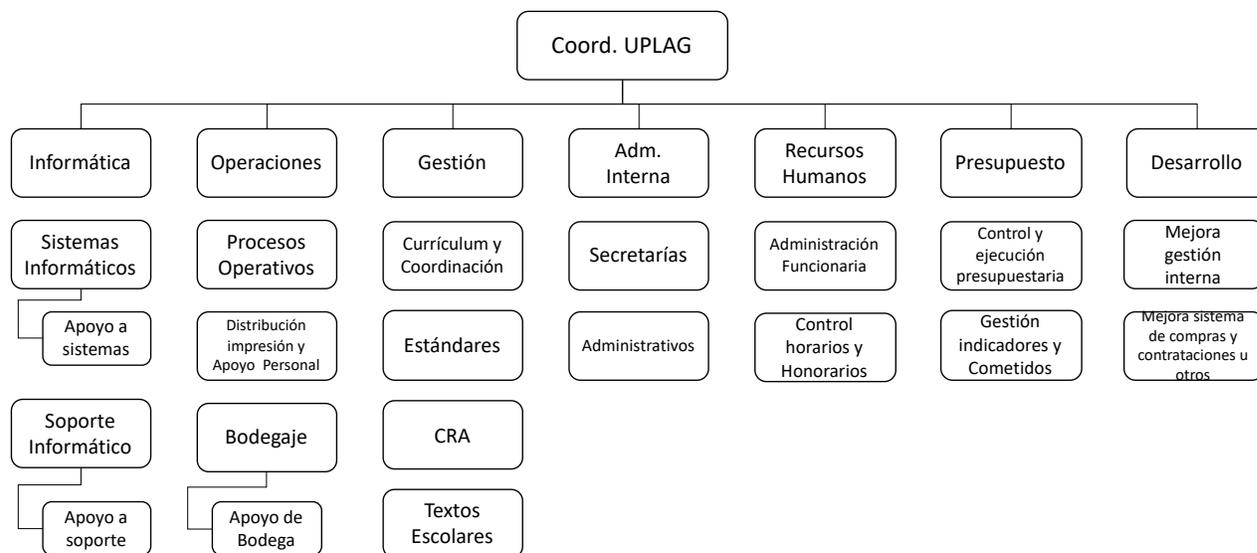


Figura J1. Organización y áreas de competencia de la unidad de planificación y gestión.  
Fuente: UCE 2010, p, 92.

## Anexo K

### Organización e Institucionalización de la Unidad de Currículum Y Evaluación y su posición en el Ministerio de Educación.

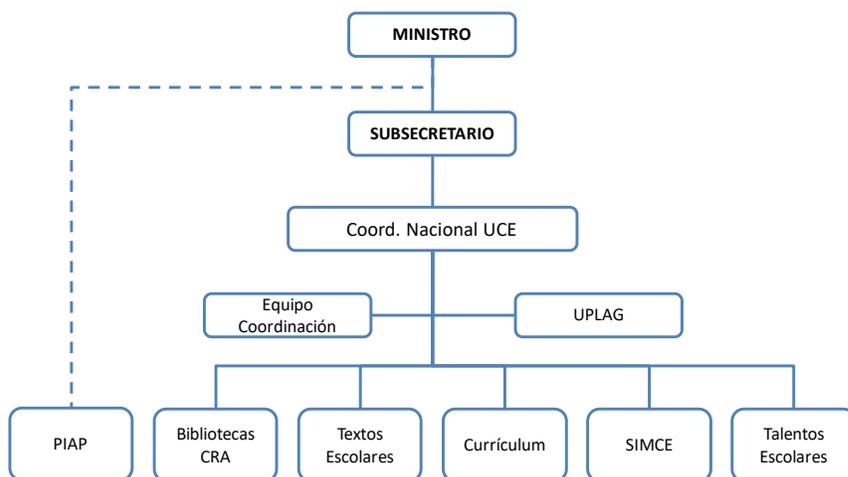


Figura K1. Organigrama Unidad de Currículum y Evaluación al 2010. UCE.

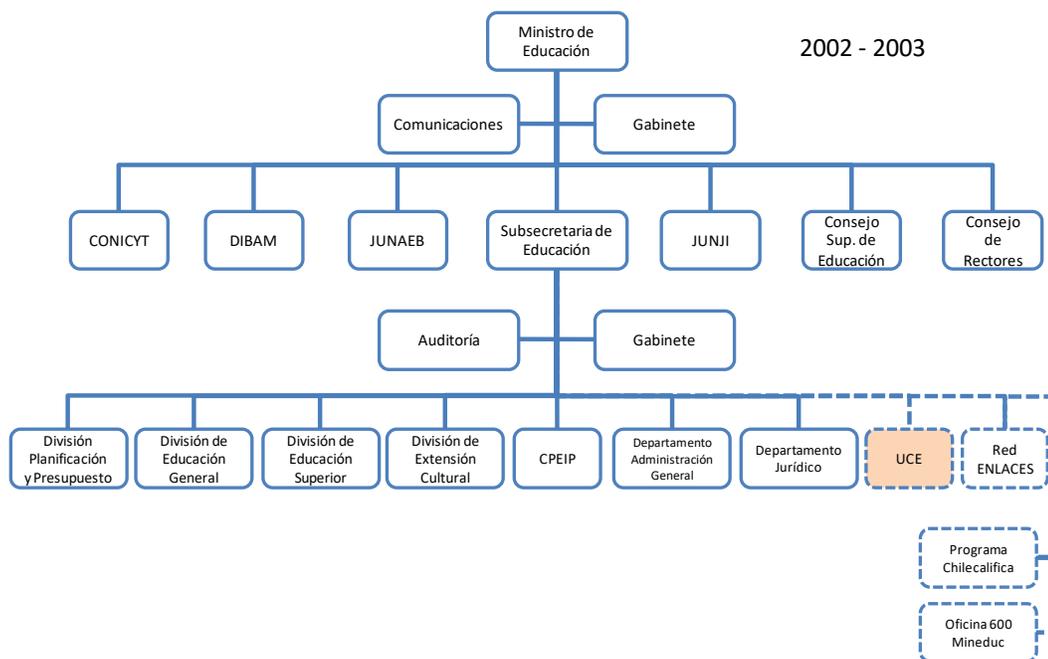


Figura K2. Estructura organizacional del Ministerio de Educación años 2002 y 2003. Fuente: BGI, DIPRES.

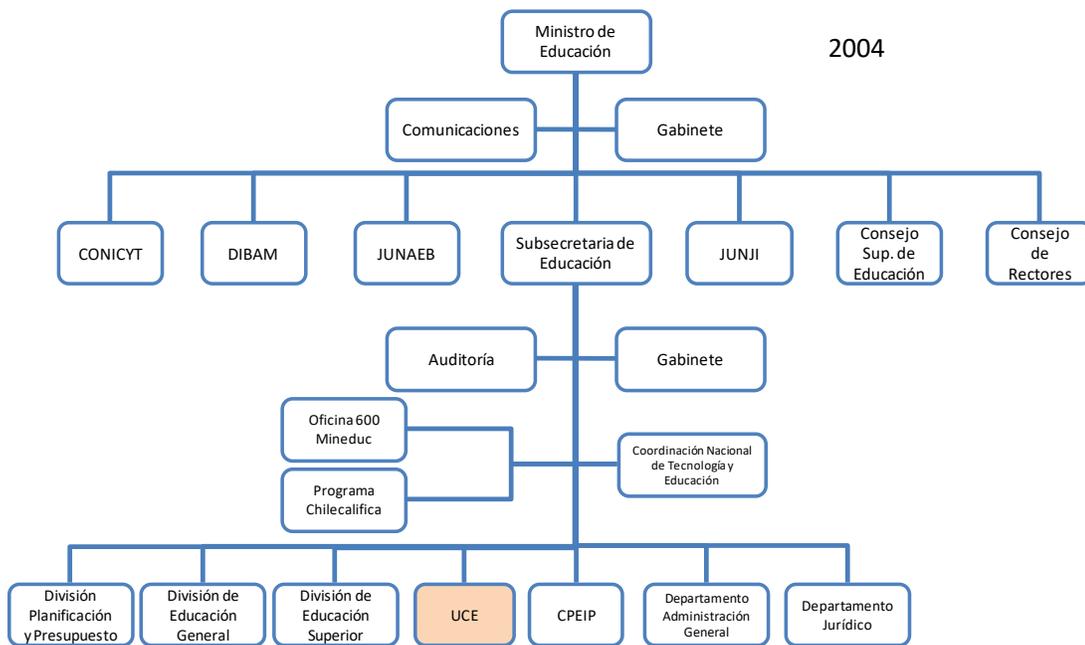


Figura K3. Estructura organizacional del Ministerio de Educación en 2004. Fuente: BGI, DIPRES.

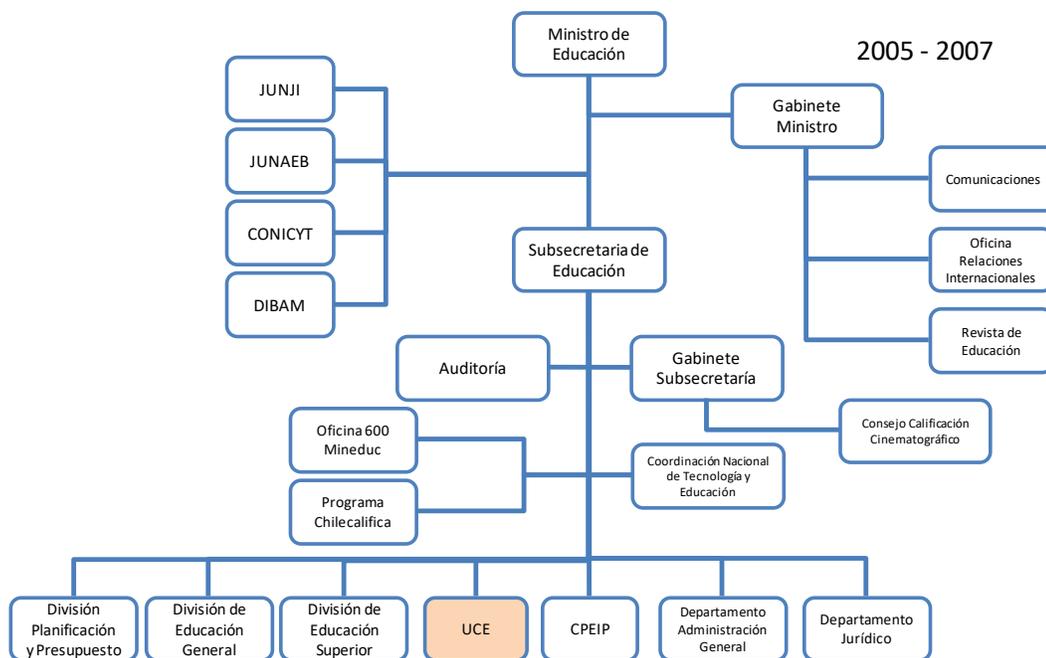


Figura K4, Estructura organizacional del Ministerio de Educación años 2005 al 2007. Fuente: BGI, DIPRES.

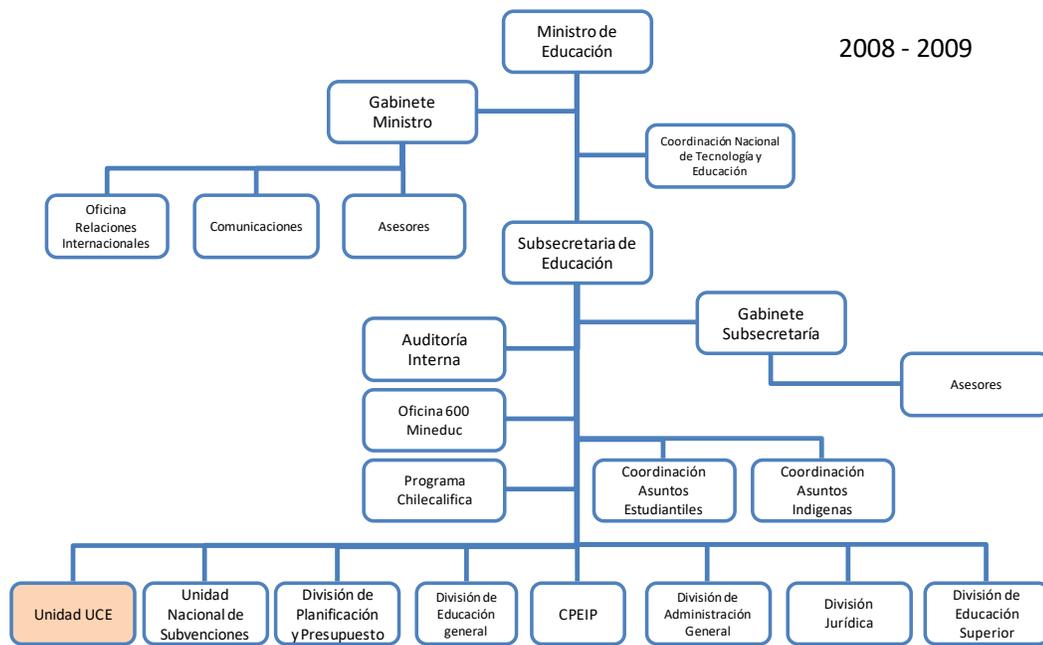


Figura K5, Estructura organizacional del Ministerio de Educación años 2008 y 2009. Fuente: BGI, DIPRES.

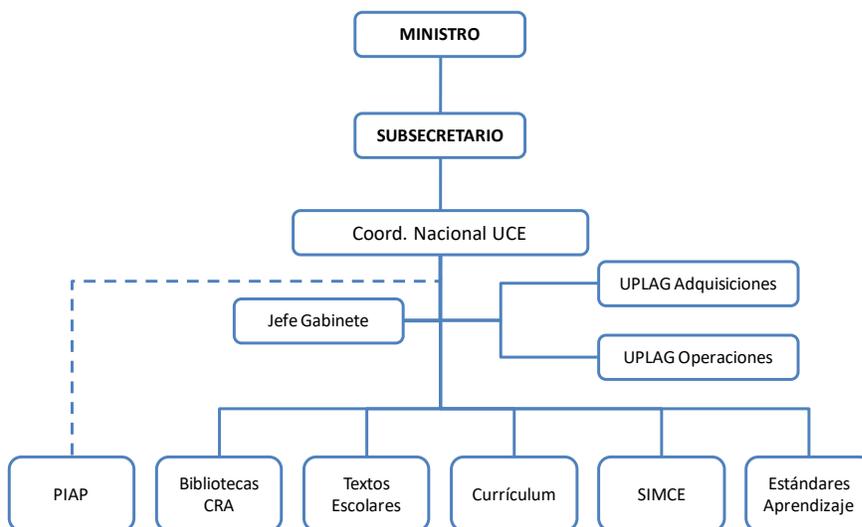


Figura K6. Organigrama Unidad de Currículum y Evaluación 2010 - 2012. Fuente: Documentos internos UCE.

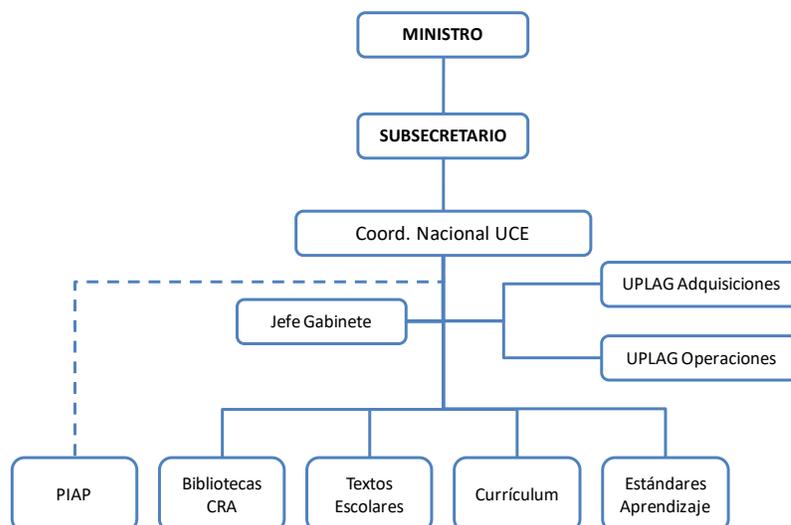


Figura K7. Organigrama Unidad de Currículo y Evaluación 2012 - 2013. Fuente: Documentación interna UCE.

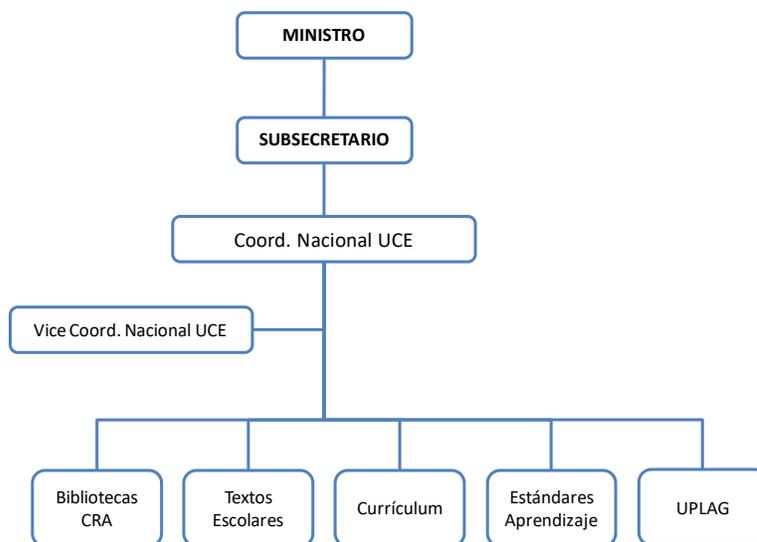


Figura K8. Organigrama Unidad de Currículo y Evaluación 2014. Fuente: Documentación interna UCE.

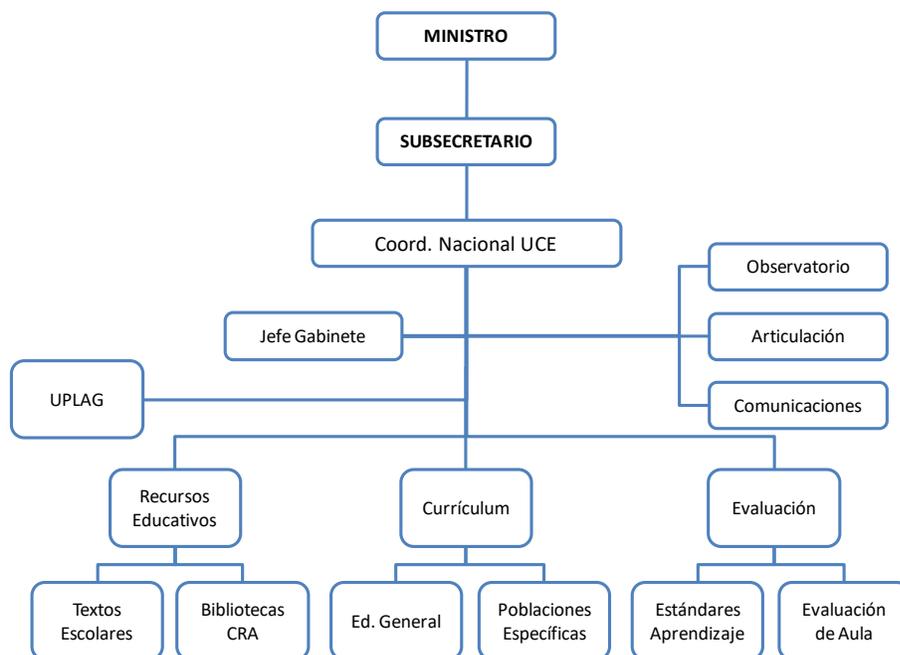


Figura K9. Organigrama Unidad de Currículo y Evaluación 2015 - 2018. Fuente: Documentación interna UCE.

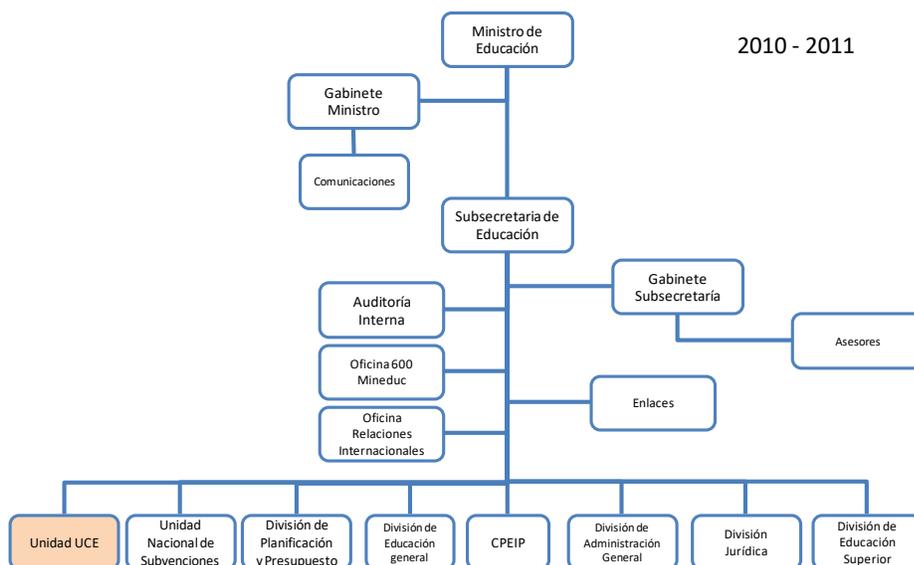


Figura K10. Organigrama Ministerio de Educación 2010 - 2011. Fuente: BGI, DIPRES.

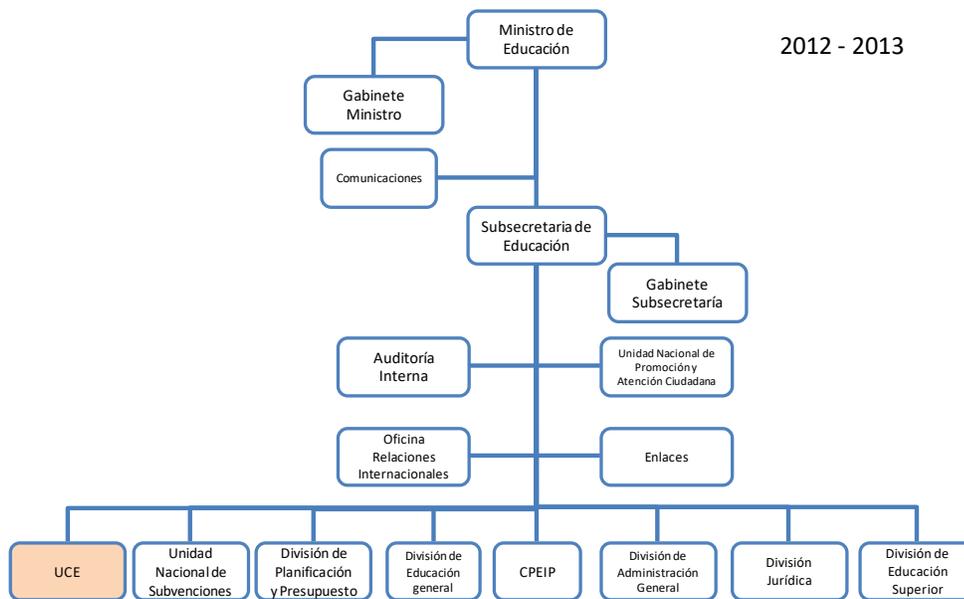


Figura K11. Organigrama Ministerio de Educación 2012 – 2013. Fuente: BGI, DIPRES.

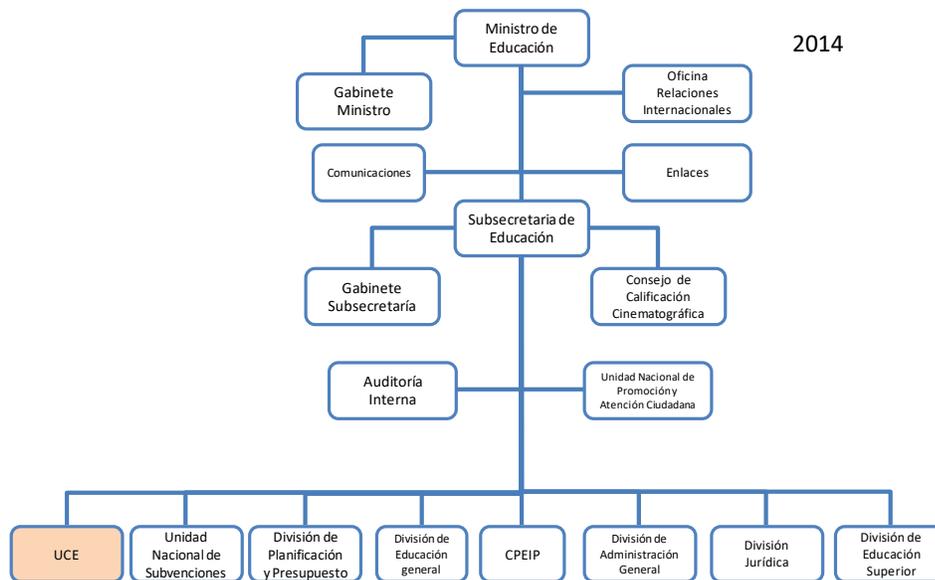


Figura K12. Organigrama Ministerio de Educación 2010 – 2011. Fuente: BGI, DIPRES.

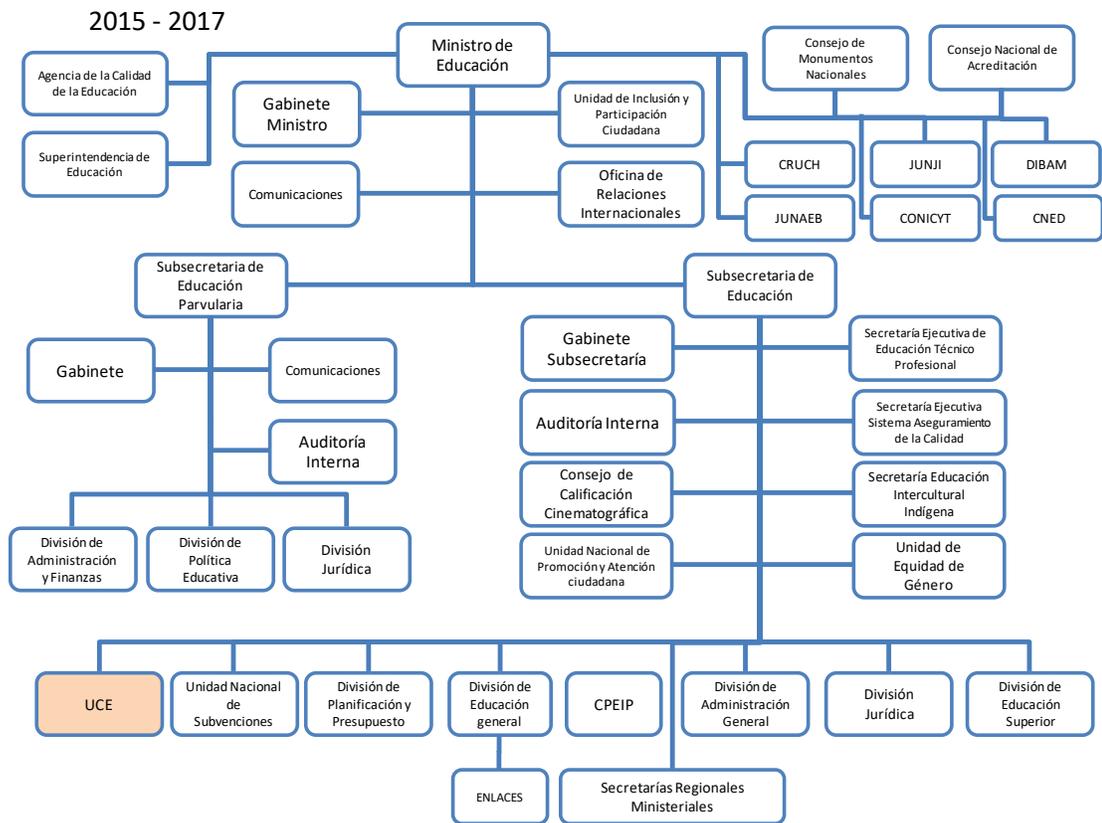


Figura K13. Organigrama Ministerio de Educación 2015 – 2017. Fuente: BGI, DIPRES.

## **Anexo L**

### **Individualización de entrevistados**

#### Entrevistada 1

Elisa Suazo Fuenzalida, Ingeniero Comercial.  
Profesional de la Unidad de Planificación y Gestión de la Unidad de Currículum y Evaluación  
Ejecutiva de la Coordinación Nacional de Currículum de la UCE  
20 años de experiencia laboran en la UCE del Ministerio de Educación  
Condición contractual: Contrata

#### Entrevistado 2

Claudio Fuentes Berrios, Profesor de Lenguaje.  
Profesional del equipo de Lenguaje y del equipo de culturas originarias y ancestrales, de la Coordinación Nacional de Currículum de la UCE  
20 años de experiencia laboral en la UCE y Programa Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación  
Condición contractual: Planta

#### Entrevistado 3

Mario Ferrera, Ingeniero Comercial  
Jefe de la Unidad de Compras Públicas de la División de Administración General del Ministerio de Educación  
15 años de experiencia laboral  
Condición contractual: Contrata

#### Entrevistado 4

Maximiliano Arturo Moder García, Profesor de Historia y Geografía  
Ex Coordinador de la Coordinación Nacional de Currículum (2014 – 2018)  
Profesional del equipo de Historia, geografía y ciencias sociales, de la Coordinación Nacional de Currículum de la UCE  
20 años de experiencia laboral en la UCE  
Condición contractual: Honorario a suma alzada

#### Entrevistada 5

Marcela Latorre Gaete, Socióloga  
Jefe de la Unidad de seguimiento de la Unidad de Currículum y Evaluación  
22 años de experiencia laboral en la UCE  
Condición contractual: Honorario a suma alzada

## Entrevistada 6

Alicia Salinas Álvarez, Profesora de Lenguaje  
Coordinadora Nacional del Programa Intercultural Bilingüe (PEIB) del  
Ministerio de Educación  
Coordinadora de relaciones institucionales de la Coordinación Nacional de  
Textos Escolares (2015 – 2018)  
Profesional del equipo de Lenguaje y del equipo de culturas originarias y  
ancestrales, de la Coordinación Nacional de Currículum de la UCE  
25 años de experiencia en el Ministerio de Educación  
8 años de experiencia laboral en la UCE  
Condición contractual: Planta